بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة اليرموك

كلية القانون

قسم القانون الإداري



رقابة القضاء الإداري على العقوبات التأديبية المقنعة

(دراسة مقارنة)

The Administrative Judiciary control on Disguised Disciplinary sanctions

(A Comparative study)

قدمت هذه الرسالة إستكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في كلية القانون/ قسم القانون الإداري، في جامعة اليرموك، إربد، المملكة الأردنية الهاشمية.

إعداد الطالب : عبدالله علي الحازمي

الرقم الجامعي : 2011840001

اشراف الاستاذ الدكتور خالد الزبيدي

الفصل الدراسي الأول

2014م

رقابة القضاء الإداري على العقوبات التأديبية المقنعة

(دراسة مقارنة)

إعداد الطالب

عبدالله علي الحازمي

2011840001

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص القانون الإداري في جامعة اليرموك، الأردن

لجنة المناقشة

أ. د. خالد لفتة شاكر الزبيدي ....مشرفاً ورئيساً

استاذ القانون الإداري – جامعة اليرموك

أ. د. سليمان سليم بطارسة ....عضواً

استاذ القانون الإداري – جامعة اليرموك

د. زهير احمد قدورة ....عضواً

استاذ مشارك في القانون العام – جامعة البترا

تاريخ المناقشة

2014/12/21

الإهداء

إلى من فتح الطريق امامي للحياة ، وشجعني على مواصلة دراستي وكان الناصح

الصادق والقدوة الحسنة

الى والدي الغالي

الى احق الناس بحسن البر .. التي لم تبخل علي بالدعاء الصادق في كل وقت وصلاة ...

امي الغالية

الى من وقفت بجانبي وساندتني في الظروف والمواقف الصعبة وكانت داعما لي معنويا ...

زوجتي الغالية

الى ابنائي وبناتي واخواني واخواتي الذين يدعون لي بظهر الغيب

الى كل من ساعدني ويسر لي الامور ووقف بجانبي لإتمام هذه الرسالة ..

مع كل المحبة والاحترام والتقدير

الشكر والتقدير

بسم الله والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم، واحمد الله الذي وفقني على اتمام هذا العمل المتواضع وبعد :

اتقدم بعظيم الشكر والامتنان للأستاذ الدكتور العالم المتواضع، الاستاذ الدكتور/ خالد لفته شاكر الزبيدي المشرف على هذه الرسالة، الذي غمرني بلطفه وأفادني بأفكاره ونصائحه وكان طريقا منيرا وهداية لي وكان مثالا للصبر فجزاه الله عني وعن المسلمين خير الجزاء.

الملخص

عالجت الدراسة موضوع رقابة القضاء الإداري على العقوبات التأديبية المقنعة، في كل من: السعودية، والأردن، مصر، وذلك في فصلين، إختص الفصل الأول منها بالتعريف على مبدأ المشروعية عموماً ومبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية خصوصاً، وكذا توضيح المقصود بالعقوبات التأديبية المقنعة والتعرف على أبرز صورها، ومدى تضمين التشريعات الناظمة للعمل الإداري في دول الدراسة للعقوبات التأديبية، في حين إنفرد الفصل الثاني ببيان واقع رقابة القضاء الإداري في كل من السعودية والأردن ومصر على قرارات الإدارة لصور الإنحراف بالسلطة وهي: مخالفة المصلحة العامة، وقاعدة تخصيص الأهداف، وما يتضمنانه من صور للإنحراف فيما يتعلق بالعقوبات التأديبية، وفي نهايتها توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج لعل أبرزها ما يلي:

- أن دول المقارنة: السعودية والأردن ومصر، تتمتع بوجود رقابة للقضاء الإداري فيها على: قرارات الإدارة المتعلقة بخروج الإدارة عن مقتضيات المصلحة العامة في مجال العقوبات التأديبية المقنعة، وعلى قرارات الإدارة المتعلقة بإنزال عقوبات تأديبية مقنعة بهدف الإنتقام والأحقاد الشخصية.
- أن دول المقارنة أيضاً تتمتع بوجود رقابة للقضاء الإداري فيها على قرارات الإدارة المتعلقة بإنزال عقوبات تأديبية مقنعة بهدف تحقيق مصالح شخصية أحياناً، وعلى قرارات الإدارة المتعلقة بإيقاع عقوبة النقل -المكاني والنوعي- على الموظفين كعقوبة تأديبية مقنعة، وكذلك على قرارات الإدارة المتعلقة بإنزال عقوبات تأديبية مقنعة، ومنها عقوبة الفصل بغير الطريق التأديبي.

The Administrative Judiciary Control on Disguised Disciplinary Sanctions

(A Comparative study)

The abstract

This study deals with the subject of Administrative Judiciary control on Disguised Disciplinary sanctions in these countries: the kingdom of Saudi Arabia, Jordan, and Egypt. This study includes two chapters; the first focused on the introducing of principle of legality in general and the principle of legitimacy especially in Disguised Disciplinary sanctions. This chapter also identifies the term of Disguised Disciplinary sanctions and its most prominent aspects. Moreover, the extent of including the arranged legitimacies of administrative work in the countries where the study of Disciplinary sanctions. The second chapter illustrated the effect of Administrative Judiciary control in KSA, Jordan, and Egypt on the administration's decisions of deviation in power aspects especially: the violation of public interest, allocation target base and what they include of deviation aspects which are related to disciplinary sanctions. In the conclusion the study comes up with several conclusions, the most prominent are the following:

1- There is an administrative judiciary control on the administration's decisions which are related to getting out the administration of the public interest in the disguised disciplinary field in these countries: KSA, Jordan and Egypt. And its effect on the administration's decisions which are related to the disguised disciplinary sanctions in targeting of taking revenge and personal hatreds.

2- There is an administrative judiciary control on the administration's decisions which related to disguised disciplinary sanctions in order to achieve personal interests in these countries: KSA, Jordan and Egypt. And its effects on the administration's decisions which related to transferring employees sanction - spatial and qualitative- as a disguised disciplinary sanctions. In addition to its effect on administration's decisions which related to disguised disciplinary sanctions such as the separation sanction without using the disciplinary method.

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
صفحة قرار المناقشة	ب
الإهداء	ج
الشكر والتقدير	د
الملخص باللغة العربية	هـ
الملخص باللغة الانجليزية	و
المقدمة	1
أهمية الدراسة وأهدافها	2
إشكالية الدراسة	3
تساؤلات الدراسة	4
منهجية الدراسة	4
محددات الدراسة	5
مصطلحات الدراسة	5
الدراسات السابقة	8
الفصل الأول: ماهية العقوبات التأديبية المقنعة	10
تمهيد	11
المبحث الأول: مبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية	12
المطلب الأول: المقصود بمبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية	13
المطلب الثاني: المقصود بالعقوبات التأديبية المقنعة	22
المبحث الثاني: صور العقوبات التأديبية المقنعة	32
المطلب الأول: النقل والانتداب	34
المطلب الثاني: الفصل بغير الطريق التأديبي	40

الفصل الثاني: رقابة القضاء الإداري على فرض الادارة للعقوبات التأديبية المقنعة	48
تمهيد	49
المبحث الأول: مجانبة المصلحة العامة	51
المطلب الأول: الخروج عن المصلحة العامة في مجال العقوبات التأديبية المقنعة	52
المطلب الثاني: إنزال العقوبات التأديبية المقنعة بهدف الانتقام والأحقاد الشخصية	58
المطلب الثالث: توقيع العقوبات التأديبية المقنعة لغايات أخرى	66
المبحث الثاني: مخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف	75
المطلب الأول: المقصود بقاعدة تخصيص الأهداف ومصادرها.	76
المطلب الثاني: صور خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف في مجال العقوبات التأديبية المقنعة.	82
الخاتمة	106
التوصيات	109
قائمة المصادر والمراجع	111

أولاً: المقدمة:

لاشك أن المصلحة العامة تعد الهدف النهائي الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه في أعمالها كافة، بما فيها ما تصدره من قرارات إدارية ومنها القرارات التأديبية، ويمارس القاضي الإداري رقابته على تحقق شروط المصلحة العامة في تلك القرارات إذا ما طعن فيها بالإلغاء، وأثار صاحب الشأن عيب الإنحراف.

والإدارة عندما تصدر قراراتها التأديبية فإنها تستهدف تحقيق أمرين: الأول تحقيق الردع الخاص للموظف المخالف، وتحقيق الردع العام بمنع الموظفين الآخرين من مخالفة نظام الوظيفة العامة، أما الهدف الأخر فهو تحقيق الانضباط للموظفين داخل الإدارات العامة، وهي في ذلك كله توازن بين هدفين أساسيين، وهما الفاعلية والضمان من خلال اتخاذ إجراءات تبدو في ظاهرها صحيحة وسليمة تدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة، وليس لها شكل وصفة العقوبة التأديبية، إلا أنها تحمل في داخلها، وترتب عليها آثاراً قانونية تماثل، أن لم تفق ما يترتب على الجزاءات التأديبية من آثار سلبية على سلوك الموظف.

تلتف الإدارة التي تصدر العقوبات التأديبية المقنعة، على الإجراءات المقررة قانونا، وتحرم الموظف من الضمانات التي قررها القانون، وهي تسلك هذا السلوك المجانب للقانون لمسوغات منها تقارب الإلزام بإشباع الإجراءات وتوفير الضمانات التأديبية، والتي قد تستغرق فترة زمنية طويلة، ومن هنا تظهر خطورة هذه الجزاءات، حيث تلبس الإدارة قراراتها وإجراءاتها غير المشروعة لباس المشروعية، وبالتالي يقع الموظف العام ضحية لذلك السلوك الإداري المعيب.

ثانياً: أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية الرقابة القضائية على ما تصدره الإدارة من قرارات، وهي تتبع السلوك المشار إليه فيما اصطلح على تسميته بالعقوبات التأديبية المقنعة.

وفي السعودية أورد نظام تأديب الموظفين رقم (م/7) ما يجوز فرضه من عقوبات تأديبية على الموظفين المدنيين في الدولة،وتتولى هيئة الرقابة والتحقيق مساءلة الموظفين المخالفين لأنظمة الوظيفة فيما يتعلق بقضايا الشرف، وإساءة استعمال السلطة، والحدود الشرعية، ويتولى ديوان المظالم بناءا على نظامه رقم (م/78) الصادر بتاريخ 1428/9/19 هـ الفصل في تلك القضايا.

وفي الأردن كانت محكمة العدل العليا قبل إلغائها هي التي تختص بالفصل في المنازعات الإدارية المحددة حصراً في المادة (9) من قانونها رقم (12) لسنة 1992، أما الآن فقد حلت محلها محكمة القضاء الإداري التي أنشئت بموجب قانون القضاء الإداري رقم 7 لسنة 2014 ذلك إنشاء القانون المحكمة الإدارية العليا تنفيذا لما جاء في التعديلات الدستورية لسنة 2014 المتعلقة بجعل التقاضي الإداري على درجتين والمنصوص عليه في المادة 100 من الدستور الأردني لسنة 1952 علما أن نظام الخدمة المدنية الأردن رقم 82 لسنة 2014 قد حدد الحالات التي تفرض فيها العقوبات على الموظفين في الأردن بموجب المادة 141 .

اما في مصر فان محكمة القضاء الاداري تختص بالنظر في الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة بحقهم وكذلك الطعون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم الى المعاش او الاستيداع او الفصل بغير الطريق التأديبي وينظم شؤونهم قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 .

ثالثاً: إشكالية الدراسة:

لقد تفاقمت ظاهرة العقوبات التأديبية المقنعة، وتفشت في مختلف الإدارات العامة في دول المقارنة، بحيث أصبحت متفشية في السلوك الإداري، بما تحمل من آثار سلبية سواء على الإدارة ذاتها أم على الموظف.

إذ تبدو خطورتها بالنسبة إلى الإدارة في أن هذه العقوبات تخرق مبدأ المشروعية في العمل الإداري، وذلك بإنزال عقوبات تأديبية مستترة خلف قرارات تصدرها الإدارة بما لها من سلطة تقديرية تبدو مشروعه من حيث الظاهر، ومن جهة أخرى فان الإدارة، في إصدارها لهذه القرارات تخالف مبدأ مهماً جداً، وهو مبدأ الشفافية في العمل الإداري الذي يستوجب أن تكون جميع أعمال و قرارات الإدارة، وبخاصة تلك التي تفرض جزاءات بحق الأفراد مسوغة مسببة، بحيث يعلم المخاطبون بأحكامها والأسباب والدوافع التي حدت بالإدارة إلى إصدارها.

أما بالنسبة إلى الموظفين فأن خطورتها أشد بأن تفرض الإدارة جزاءات تأديبية دون أن يرتكب الموظف أية مخالفة، ودون مراعاة الشكليات الإجراءات التي رسمها القانون، وبإهدار لضمانات التي كفلها، وتتعقد المشكلة اكبر مع وجود قرينة المشروعية التي تتمتع بها سائر القرارات الإدارية، بما تتضمنه من وجوب إثبات الموظف ما يدعيه من احتواء هذه القرارات عقوبات تأديبية مقنعة، وتعيب القرار بعيب الانحراف بالسلطة، ومن المعروف بأن هذا العيب، بما يتسم به من خصائص يعد من أصعب، أن لم يكن أصعب عيوب القرار الإداري في الإثبات، لأنه عيب خفي ومُستتر.

رابعاً: تساؤلات الدراسة:

تتميز مشكلة البحث بمجموعة من التساؤلات التي تستوجب إيجاد حلول ناجحة لها:

1. ما هي الأسباب الكامنة وراء إصدار عقوبات تأديبية مقنعة ؟. وما هي صور هذه العقوبات؟
2. كيف تعتبر حالات النقل والانتداب والفصل بغير الطريق التأديبي كعقوبات تأديبية مقنعة؟
3. ما مدى كفاية التشريعات لمواجهة قرارات الإدارة التي تتضمن عقوبات تأديبية مقنعة؟
4. ما مدى رقابة القاضي الإداري على القرارات التي تحوي عقوبات تأديبية مقنعة؟

خامساً: منهجية الدراسة:

سوف نعتمد في معرض دراستنا للرقابة القضائية على العقوبات التأديبية المقنعة في المملكة العربية السعودية والاردن ومصر على المنهج الوصفي التحليلي المقارن في إعداد هذه الدراسة؛ حيث سوف أقوم ببيان النصوص القانونية في الدول الثلاث وتحليلها، وتعزيز موضوعات الدراسة بما يناسبها من أحكام قضائية ذات صلة بالموضوعات المطروحة، سواء تلك الصادرة عن محكمة القضاء الإداري السعودي أو عن محكمة القضاء الإداري المصري، أو عن القضاء الإداري الأردني.

سادساً: محددات الدراسة:

سوف يعتمد الباحث في دراسته على النصوص القانونية الثلاث في السعودية والأردن و مصر المتعلقة بالرقابة القضائية الإداريةعلى العقوبات التأديبيةالمقنعة واتجاهات الفقه والقضاء الاداري فيها بناء على ذلك ، وسوف نعتمد في دراستنا على القوانين والأنظمة الاتية :

1- قانون القضاء الاداري الاردني رقم 27 لسنة 2014

2- قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

3- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978

4- نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 82 لسنة 2013

5- نظام الخدمة المدنية السعودي رقم 7 لسنة 1391

6- نظام ديوان المظالم السعودي رقم م/78 لسنة 1428

سابعاً: مصطلحات الدراسة:

- المخالفة التأديبية: إخلال الموظف بواجباته الوظيفية أوالمهنية سواء كان هذا الإخلال إيجابياً أم سلبيا.[1]

---

[1] السالم، عبد المحسن، العقوبات المقنعة بين المشروعية وتعسف الادارة "دراسة مقارنة" ط1، مطبعة واوفسيت، بغداد، 1986، ص 23-24.

– **العقوبة التأديبية:** وهي عقوبة مشتقه من طبيعة نظام الوظيفة العامة، توقع على الموظف المنسوب إليه ارتكاب المخالفة التأديبية[2]، و تؤثرفي مركزه و مستقبله الوظيفي، أي هي جزاء يمس الموظف في حياته الوظيفية[3].

– **العقوبة التأديبية المقنعة** :هي إجراءات إدارية تتخذها الإدارة لمعاقبة الموظف بعقوبات من غير تلك المنصوص عليها أو التي لايجيز القانون فرضها على الموظف وتدل على انحراف الادارة في استخدام صلاحياتها.[4]

– **السلطة التقديرية للإدارة:** هي نوع من الحرية تتمتع بها الادارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث ، ولاختيار وقت تدخلها ، ولتقدير أصلح الوسائل لمواجهة هذه الحالة.[1]

– **السلطة المقيدة للإدارة:** تعد سلطة الادارة مقيدة عندما يشترط المشرع شروطا معينة او ظروفاً معينة او يحدد لها الوقت الذي تمارس فيه عملها، اذ يتعين على الادارة ان تمارس سلطتها في الحدود التي وضعها القانون وتلتزم حكمه.[2]

– **مبدأ المشروعية:** الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أم من جانب الدولة، وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أم المحكوم.[3]

---

[2] عبد الهادي، حمدي أمين، إدارة شؤون موظفي الدولة، ط1، دار الفكر العربي،القاهرة، 1976، ص 233.

[3] البنا، محمود عاطف، شرح القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 153 .

[4] السالم، مرجع سابق، ص 89-90.

[1] الطماوي، سليمان، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة، دراسة مقارنة"، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، ط 3، 1978، ص 73.

[2] حول تعريف المفهوم انظر د.رجب محمود أحمد، القضاء الإداري، مبدأ الشرعية – تنظيم واختصاص القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، د ط، 2005.

[3] حافظ محمود محمد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 22

- **الشفافية الإدارية:** هي حق الجمهور في الاطلاع على ما تحت يد الإدارة من وثائق ومستندات ومعلومات إدارية وفقا لضوابط قانونية معينة وكذلك الحق في معرفة الاعتبارات القانونية والواقعية التي وقفت وراء إصدارها لقراراتها.(4)

- **ركن الغاية في القرار الإداري:** هو الهدف الذي تتوخى الإدارة تحقيقه عبر اقدامها على إصدار القرار الإداري أو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها.(5)

- **عيب الانحراف في السلطة:** أن يستعمل رجل الادارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به. (6)

- **قاعدة تخصيص الأهداف:** ومفادها إن المشرع يحدد للإدارة هدفا معينا من اهداف المصلحة العامة يتوجب عليها ان تسعى من خلال قراراتها الى تحقيقه، فان حادت عن هذا الهدف نحو تحقيق هدف اخر ولو كان من اهداف المصلحة العامة، عد القرار معيبا بالانحراف بالسلطة لمخالفته قاعدة تخصيص الاهداف.(1)

- **النقل المكاني:** هو أن يتم تغيير مكان عمل الموظف من مكان إلى آخر مع ممارسته لذات الوظيفة التي كان يمارسها سواء كان النقل داخل الدائرة التي يعمل فيها الموظف أم خارجها.(2)

- **النقل النوعي:** هو أن يسند إلى الموظف وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية التي تم تعيينه فيها من حيث الدرجة أو الأقدمية أو المرتب ،وقد تختلف من حيث طبيعتها كالنقل

---

(4) الجميلي، محمد عبد الواحد، من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

(5) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص348

(6) الطماوي، سليمان، القضاء الاداري، الكتاب الاول، قضاء الالغاء، ط 7، دار الفكر العربي –القاهره 1996، ص 728

1 كنعان، نواف، القضاء الاداري الاردني ط4، الأفاق المشرقة، عمان 2012، ص 120

2 الحلو، ماجد راغب ،القضاءالاداري: مبدأالمشروعية ... الطعن في الأحكام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندريه، 1985، ص424 - 225

من وظيفة تخصصية فنية الى وظيفة ادارية سواء كان النقل في داخل الوحدة الإدارية التي كان يعمل فيها أو إلى إدارة أخرى.[1]

– الانتداب: قيام الموظف بصفه مؤقته – وتنفيذا لقرار من السلطة المختصة بمباشرة اعمال وظيفة اخرى من نفس درجة وظيفته او وظيفة تعلوها مباشرة، سواء كان ذلك في دائرة اخرى غير دائرته او في وظيفة اخرى في دائرته نفسها، وسواء قام الموظف بمباشرة هذه الاعمال الى جانب اعمال وظيفته الاصلية (الانتداب الجزئي) او قام بالتفرغ للعمل المنتدب للقيام به (الانتداب الكلي). [2]

– **الفصل بغير الطريق التأديبي:** هو إنهاء خدمة الموظف العام بقرار أداري من غير إتباع الإجراءات التأديبية التي حددها القانون [3]

ثامناً: الدراسات السابقة:

عد حد علم الباحث، لا توجد دراسات في القانون الاداري في المملكة العربية السعودية تناولت موضوع العقوبات الادارية المقنعة تحديداً، وانما جاءت هذه الدراسات عامة تتحدث عن القانون الاداري السعودي، أو العقوبات الادارية بشكل عام، وأما على مستوى الوطن العربي، فقد تناولت الموضع دراستين هما:

– **دراسة عبد المحسن السالم**، والتي حملت عنوان العقوبات التأديبية بين المشروعية وتعسف الادارة، وقد بدء الباحث حديثه عن العقوبات الادارية الصريحة أو المباشرة كمدخل

---

[1] الحراري، محمدعبدالله، الرقابةعلى أعمال الإدارة في القانون، الطبعةالثانية،سنة 2003 ، ص 82.

[2] كنعان، نواف، الوجيز في القانون الاداري الاردني، الكتاب الثاني ط4، الافاق المشرقة، عمان 2012، ص 77-78

[3] حافظ احمد، القانون الادارى دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الادارة دار الفكرالعربي، 1983،ص 87

للدرسة، حيث أعتبر أن العقوبات الادارية غير القانونية تجمعها وحدة اللامشروعية مع القرارات الادارية، كما عرض لاراء طائفة من الفقهاء ورجال القانون حول العقوبات التأديبية المقنعة، والحلول التي طرحت لتحجيم هذه الظاهرة، مع تخصيص القسم الاخير من الدراسة لتحديد موقف القضاء الاداري العراقي منها، وتختلف دراستي عن هذه الدراسة في ان دراستي بحثت الموضوع في ضوء القانون الاردني والقانون المصري والقانون السعودي، بينما تم بحث الدراسة السابقة في ضوء القانون المصري والعراقي، كما ان دراستي جاءت اوسع واشمل من الدراسة السابقة التي كانت بشكل بحث مختصر.

– دراسة محمد النحاس محمد حسن، والتي تحمل عنوان الجزاءات التأديبية المقنعة دراسة مقارنة، والتي قدمت في الاصل كرسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق في مصر، وكما حال الدراسة السابقة، فقد تناولت هذه الدراسة بالبحث العقوبات التأديبية المقنعة، من حيث التعريف وأنواعها، موقف الفقهاء ورجال القانون منها، مع التركيز على هذه الظاهرة في القانون الاداري المصري وقد خلصت الدراسة الى ضرورة التصدي للعقوبات التأديبية المقنعة لانها وسيلة يمكن من خلالها ان تلتف الادارة على مبدأ المشروعية وتنال من ضمانات الموظفين.

بينما تأتي دراستي لتكمل النقص في هاتين الدراستين، خاصة فيما يتعلق بالعقوبات الادارية المقنعة في القانون الاداري داخل المملكة العربية السعودية، والموقف القانوني السعودي من هذه الظاهرة، والتي جاءت ذات طبيعة متميزة، خاصة بسبب أعداد الموظفين الضخم داخل المملكة، والكثير منهم من غير السعوديين، والذين يعملون في القطاع الحكومي السعودي، حيث راعت القوانين والانظمة السعودية تحديد هذه الظاهرة ، والتي تأخذ في السعودية طابعا متغيراً نتيجة للعدد الكبير للموظفين.

الفصل الأول

ماهية العقوبات التأديبية المقنعة

الفصل الأول

ماهية العقوبات التأديبية المقنعة

تمهيد:

نتناول في هذا الفصل التعريف بمبدأ المشروعية في العقوبة التأديبية، وبيان سلطات الإدارة بإيقاع العقوبات التأديبية، وصولاً الى التعريف بمفهوم العقوبة التأديبية المقنعة وصورها، ومن ثم التعرف على واقعها في الادارات العامة في دول المقارنة: مصر، الأردن، والسعودية، وذلك في مبحثين:

المبحث الأول: مبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية.

المبحث الثاني: صور العقوبات التأديبية المقنعة.

المبحث الأول

مبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية

تتمتع السلطة التأديبية بسلطة تقديرية واسعة في تكييف الجرائم التأديبية واختيار ما يناسبها من جزاء، فإن هذه السلطة ليست امتيازاً تحكمياً منفلتاً من كل عقال، بل تخضع إلى عدد من المبادئ التي ينظم القانون أحكامها، ويتوجب على سلطة التأديب مراعاتها وعدم إساءة استخدامها، وبخلاف ذلك يكون القرار التأديبي مشوباً بعيب مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة، وقد بذل كل من المُشرع والفقه والقضاء الإداريين جهوداً كبيرة لإيجاد وتنظيم مبادئ تكون بمثابة قاعدة أو دستور تأديبي تحكم عمل سلطة التأديب وتوفر القدر الأكبر من الضمانات للموظفين المتهمين، ومن أهم هذه المبادئ "مبدأ المشروعية".[1] وسنقوم بتوضيح المقصود بمبدأ المشروعية عموماً وفي العقوبات التأديبية على وجه الخصوص، وبعد ذلك نبين المقصود بالعقوبات التأديبية المقنعة في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: المقصود بمبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية

المطلب الثاني: المقصود بالعقوبات التأديبية المقنعة

---

[1] العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام: دراسة مقارنة، عمان- الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص 115.

المطلب الأول

المقصود بمبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية

لمبدأ المشروعية معنيين الاول خاص يفيد إلتزام الادارة بنصوص القوانين، والثاني عام يُشير الى احترام الادارة جملة القوانين والأنظمة والتعليمات والأعراف والمبادئ العامة للقانون، فيُمثِّل مبدأ المشروعية في الوقت الراهن قمة الضمانات الأساسية لحقوق وحريات الشعوب، إذ يبلور هذا المبدأ كل ما استطاعت الشعوب أن تحرزه من مكاسب في صراعها مع السلطات الحاكمة لإجبارها على التنازل عن كل مظاهر الحكم المُطلق، وذلك عبر أجيال متعاقبة مرت على الإنسانية حتى عصرنا الحاضر،[1] فالدول المعاصرة تتجه للأخذ بمبدأ المشروعية والذي يقتضي أن تخضع الدولة في تصرفاتها للقانون القائم، إذ أن هذا اللفظ (المشروعية) يطلق على كل ما هو متفق ومطابق للقانون.[2]

وللتعرف على المقصود بمبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية، سنعمد بدايةً إلى توضيح المقصود بمبدأ المشروعية عموماً، وصولاً إلى التعريف بمبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية، ولذا جرى تقسيم هذا المطلب إلى فرعين هما: مفهوم مبدأ المشروعية، وما المقصود بمبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية.

---

[1] جمال الدين، سامي، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة: مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، الإسكندرية- مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1990، ص 9- 10.

[2] المعهد القضائي الأردني، عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري، عمان- الأردن، وزارة العدل، 1998، ص 2-3.

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية:

يُقصد بالشرعية في ميدان التجريم والعقاب أن الشارع وحده هو الذي يقرر أي الأفعال يُعد جريمة، كما أنه هو الذي يحدد العقوبات المقررة لكل منها، وبذلك تنحصر مصادر التجريم والعقاب في نصوص القانون، ويقتصر دور القاضي على تطبيق نصوص القانون على الوقائع المعروضة عليه دون إضافة أو حذف،[1] هذا ولقد لاقى موضوع الترادف بين مفهومي الشرعية والمشروعية اتجاهين لدى الفقه القانوني، هما:

1. **التعارض بين الشرعية والمشروعية:** اتجه جانب من الفقه الى ضرورة التمييز بين اصطلاحي المشروعية والشرعية تأسيساً على أن المشروعية وترجمتها في الفرنسية Legalite تعني احترام قواعد القانون القائمة فعلاً في المجتمع، وهي في حقيقة الأمر مشروعية وضعية، أما الشرعية وتعني بالفرنسية Legitimace فتعد فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون، فمفهومها أوسع من مجرد احترام قواعد القانون الوضعي حيث تتضمن قواعد أخرى يلزم أن تكون المُثل العليا التي يتوخاها المُشرع في الدولة إذا ما أراد الارتقاء بمستوى التشريعات الصادرة.

2. **الترادف بين الشرعية والمشروعية:** يرى هذا الجانب أن المشروعية والشرعية مترادفان، لأن المبدأ يُعد قيداً على تصرفات السلطات العامة ويتطلب الالتزام بكافة القواعد القانونية ومن بين هذه القواعد المبادئ القانونية العامة التي يستقر عليها المجتمع، فضلاً عن الالتزام بقواعد المشروعية الوضعية، وطالما أن هذا المبدأ يعني

---

[1] العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مصدر سابق، ص 117.

احترام الأفكار المثالية التي تحمل في طياتها معنى العدالة، ويعني احترام قواعد المشروعية الوضعية، فلا مجال للتفرقة بينهما.[1]

والمشروعية هي تلك الصفة التي تلحق أي تصرف أو عمل يتفق مع القانون -وهنا لا يفهم القانون بمعناه الضيق، أي العمل الصادر عن السلطة التشريعية أو البرلمان- وإنما يجب أن يُؤخذ القانون بالمعنى الواسع أي الاتفاق مع القواعد القانونية أياً كان مصدرها مكتوباً أم غير مكتوب، وتعني المشروعية إذا طُبقت على الإدارة، أن هذه الإدارة يجب أن تتصرف على نحو يتفق مع القانون، مع ضرورة التنويه إلى: ان مبدأ المشروعية بمعناه الواسع يعني: خضوع الحكام والمحكومين للقانون بشتى أنواعه روحاً ونصاً، أو أنه "سيادة القانون"، وأما معنى مبدأ الشرعية بمعناه الضيق فهو: خضوع الإدارة للقانون، لدى قيامها بأعمالها الحكومية وممارسة أعمالها الإدارية سواء كانت قانونية أم مادية، والعمل ضمن دائرته وإطاره العام، وأن تلتزم الإدارة في جميع أعمالها بكافة القواعد القانونية الملزمة سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة وتبعاً لمبدأ تدرجها.[2]

وقد عُرِفَ مبدأ المشروعية بأنه سيادة القانون أو الخضوع للقانون، فبعض الفقهاء أطلق اصطلاح "سيادة القانون" للدلالة على مبدأ المشروعية، أي احترام أحكامه وسريانها على كل من الحاكم والمحكوم، ذلك أن القانون يلزم أن يحكم سلوك الأفراد على علاقاتهم بعضهم ببعض فضلاً عن علاقاتهم بهيئات الحكم في الدولة، إلا أن جانباً من الفقه لا يُجيز استخدام اصطلاح "سيادة القانون" حيث أن اصطلاح "السيادة" له مدلول خاص متفق عليه

---

[1] خضر، طارق فتح الله، القضاء الإداري: مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري دعوى الإلغاء، مصر، بلا، 2002، ص 17-18.

[2] الدبس، عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة: دراسة مقارنة، عمان- الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص 41- 43.

تقريبا وهو وصف الدولة كاملة الاستقلال بأنها "ذات سيادة"،[1] وعلى الرغم من ذلك الجانب الفقهي الذي يُبعد معنى "سيادة القانون" عن مبدأ المشروعية، إلا أن هناك جانباً كبيراً من الفقه يكاد يُجمع على أن مبدأ المشروعية يعني "سيادة حكم القانون" بحيث يُصبح مبدأ "سيادة القانون" مرادفاً تماماً لمبدأ "المشروعية"، إلا ان الفقه يرى في تفسيره إلى المدى الذي يمكن أن يبلغه القانون في سيادته، أن سيادة القانون تتحقق بخضوع الإدارة والدولة بصفة عامة للقانون، بحيث تكون تصرفاتها الايجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة، وهذا النظام القانوني يشمل كل قواعد القانون الوضعي أياً كان مصدرها وشكلها، وسواء كانت مُدونة أو لا.[2]

وإن كان على الإدارة أن تلتزم في كافة تصرفاتها باحترام القانون، فإن المقصود بالقانون وفقاً لمبدأ المشروعية هو كافة القواعد القانونية، ويترتب على ذلك أن مصادر هذه القواعد تعتبر في نفس الوقت مصادر للمشروعية أو بالأحرى عناصر لتلك المشروعية، وهي أيضاً تُمثل مصادر القانون الإداري، ومن ثم فإن مصادر مبدأ المشروعية بإيجاز هي:

1. المصادر المكتوبة: وتتمثل في التشريع الدستوري (القواعد القانونية المنصوص عليها في الدستور)، والتشريع العادي (التشريع الذي يصدر عن السلطة التشريعية/البرلمان وفقاً للإجراءات التي ينص عليها الدستور)، والمعاهدات (اتفاقيات مكتوبة بين أشخاص القانون الدولي لإحداث نتائج قانونية معينة وفقاً أحكام هذا القانون)، والتشريع الفرعي (التشريع الصادر عن السلطة التنفيذية، والذي يتضمن قواعد عامة مجردة وموضوعية وغير شخصية وملزمة).

---

[1] خضر، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 16.

[2] جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مصدر سابق، ص 10- 13.

2. **المصادر غير المكتوبة**: إذ تتمثل المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية: العرف (وهو نوعان العرف الدستوري والعرف الإداري، وما يعنينا هنا هو العرف الإداري والذي يعني سير الإدارة على إتباع قاعدة محددة وبصورة دائمة ومنتظمة لدى مباشرتها نشاطاً معيناً دون أن يكون لهذه القواعد أساس في النصوص التشريعية وبحيث تصبح هذه القاعدة ملزمة للإدارة)، والمبادئ القانونية العامة (وهي القواعد القانونية غير المكتوبة التي يكتشفها أو يستنبطها القضاء ويُعلنها في أحكامه فتكتسب قوة إلزامية).[1]

الفرع الثاني: مفهوم مبدأ المشروعية في العقوبات الجزائية :

يعني مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة في مجال قانون العقوبات أن التجريم والعقاب لهما مصدر واحد هو القانون المكتوب، ومن ثم فإن مُقتضى هذا المبدأ أنه لا القاضي ولا السلطة التنفيذية يمتلكان تجريم فعل لم يرد نص بتجريمه ولا بتوقيع عقوبة لم يرد بها نص، فالقاعدة بالنسبة للجريمة الجنائية أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، إذ اختص السلطة التشريعية وحدها بإنشاء الجرائم وبالنص على العقوبة المحددة لها، وتختص جهة القضاء وحدها بتطبيق العقوبات التي تحددها السلطة التشريعية، اما في المجال التأديبي فيقتصر تطبيق مبدأ المشروعية على شق واحد من القاعدة السابقة اي شرعية العقوبات التأديبية بمعنى التزام السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية التي تضمنها نص القانون المحددة حصراً وألا توقع عقوبة تأديبية غير منصوص عليها في النص المحدد للعقوبات التأديبية الجائز توقيعها على الموظفين العموميين وذلك عند ارتكابهم إحدى المخالفات التأديبية.[2]

---

[1] الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مصدر سابق، ص 45- 56.

[2] فراج، أماني زين بدر ، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية: دراسة مقارنة، المنصورة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2010، ص 446- 447.

اما الشق الاول من القاعدة السابقة أي لاجريمة إلا بنص فغير معمول به في نطاق القانون التأديبي لأسباب متعددة أهمها صعوبة حصر مايمكن أن يرتكبه الموظف من مخالفات وبموجب مبدأ شرعية الجزاء التأديبي لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاءً لم يُقرر تشريعياً، أي يجب أن يكون الجزاء الموقع على الموظف المذنب من الجزاءات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر، ومن ثم يتعين على السلطة التأديبية الالتزام بالحدود التي قررها المشرع للجزاء من حيث نوعه ومقداره ومدته،[1] ويقوم المدلول المباشر لمبدأ الشرعية للجزاء التأديبي على أن تتقيد سلطة التأديب بالجزاءات الواردة في القانون على سبيل الحصر، فهي إذاً ملزمة بتوقيع الجزاء المحدد من قبل، وليس لها ابتداع جزاء جديد، وخلافاً لما هو عليه الحال في قانون العقوبات لا يوجد ارتباط كامل بين كل خطأ تأديبي وما يناسبه من جزاء، فالقانون التأديبي -كقاعدة عامة- يحدد قائمة الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف المخطئ ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة الملائمة من بين قائمة العقوبات المقررة، وطبقاً لمبدأ الشرعية يجب على سلطة التأديب الالتزام بما يلي:

أولاً: التزام سلطة الإدارة بالقيود الشكلية والموضوعية:

1. من حيث الشكل، فإن بعض الجزاءات قد ينطوي على عدة مدلولات إلا أن السلطة المختصة ملزمة قانوناً باستعمال اللفظ والاصطلاح الوارد في قائمة العقوبات، ولا يجوز لها أن تستخدم لفظاً مرادفاً ينطوي على نفس المضمون والأثر العقابي، الأمر الذي يستلزم مراعاة الدقة في صياغة النصوص واختيار الألفاظ التي لا تحتمل التأويل، كما

---

[1] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، الإسكندرية- مصر، دار الفكر الجامعي، 1993، ص 15.

يتعين على الإدارة أن تلتزم بالإجراءات التي حددها القانون لفرض الجزاءات التأديبية ، بما تنص عليه من ضمانات .

2. أما من الناحية الموضوعية، فإن الجزاء التأديبي لا يمس سوى الحياة الوظيفية فقط، فلا يجوز أن يتعدى هذا الإطار ليتناول الموظف في حريته -كالحبس- أو في ماله، كما لا يجوز المساس بكرامته كتوجيه الإهانات المادية أو القولية.[1]

ومبدأ الشرعية في القانون التأديبي، يعني أن تتقيد السلطة التأديبية بالجزاءات الواردة في القانون، فلا تملك أن توقع جزاءً لم ينص عليه القانون بسيطا كان أم شديداً أو توقيع جزاء أشد من الحد المقرر له، فسلطة التأديب لا تملك أن تبتدع جزاءات جديدة لكون الجزاءات محددة بموجب القانون، وهذا لا يعني وجود تطابق بين مبدأ الشرعية في القانون الجنائي والقانون التأديبي، فالمشرع وإن كان يحدد العقوبات الجنائية على سبيل الحصر، تماماً كما يفعل بالنسبة للعقوبات التأديبية، إلا أنه في حال العقوبات الجنائية يقرر عقوبة معينة سواء أكانت من حد أم حدين لكل جريمة جنائية معينة، ومن ثم فإنه لا يترك حرية كبيرة للقاضي الجنائي بهذا الشأن، على العكس من العقوبات التأديبية حيث يكتفي المشرع بتحديد قائمة بالعقوبات فاسحاً المجال للسلطة التأديبية لاختيار العقوبة الملائمة للذنب الإداري المقترف من بين تلك العقوبات.[2]

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن المفهوم الواسع لمبدأ المشروعية يقضي بأن تلتزم سلطة التأديب بكافة المبادئ التي تترتب على مبدأ سيادة القانون ومبادئ العدالة، ويتطلب ذلك

---

[1] العتوم، منصور إبراهيم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر وفرنسا، عمان- الأردن، مطبعة الشرق ومكتبتها، 1984م، 139- 140.

[2] العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مصدر سابق، ص 117- 118.

مراعاة مبادئ شخصية الجزاء، وعدم القياس عليه أو الازدواج فيه، ومراعاة مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي، والملائمة بينه وبين الخطأ المرتكب وعدم توقيع الجزاءات المقنعة[1] كفرض الجزاء لضغائن شخصية بين الادارة والموظف بعيداً عن تحقيق أغراض الصالح العام، ولما كان الخطأ هو مدار العقوبة، فإنه يجب تطبيق مبدأ لا جزاء بدون خطأ، كما يجب أن يكون الجزاء مُسبباً بشكل واضح بعيداً عن الإبهام غير المحدد، كاستعمال عبارات دواعي المصلحة العامة أو مقتضيات الصالح العام وغيرها.[2]

ثانياً: مراعاة ضوابط مشروعية العقوبة التأديبية:

هناك مجموعة من الضوابط لمبدأ مشروعية العقوبة التأديبية، وتالياً بيان دقيق لهذه الضوابط، فهذا المبدأ يقتضي أن تلتزم سلطة التأديب بالحدود المقررة للجزاءات التأديبية وتفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً مع عدم جواز تطبيق جزاءات مقنعة، وهذه الضوابط هي: [3]

الالتزام بالحدود المقررة قانوناً للجزاء التأديبي: إذ لا يكفي لشرعية العقوبة التأديبية أن ينص عليها المشرع حصراً، وإنما يجب ألا تتجاوز الادارة في تطبيقها لهذه العقوبة مدتها أو مقدارها.

1. تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً: تستقر في المجال التأديبي قاعدة أنه لا عقوبة بغير نص، فإذا وجد هذا النص يجب أن يطبق بدقة تتناسب مع خطورة العقوبة

---

[1] سيتم بحثها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

[2] العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مصدر سابق، 140- 141.

[3] خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص 23- 28.

التأديبية، فإذا كان بالنص ما يستوجب التفسير وجب إعمال التفسير الضيق الذي لا توسع فيه ولا قياس عليه.

2. عدم جواز توقيع جزاءات مقنعة: سيتم توضيح المقصود بالجزاءات المقنعة في المطلب الثاني من هذا المبحث، تلافياً للتكرار.

3. تعدد مصادر الجزاء التأديبية ومبدأ شرعية الجزاء: فوفقاً لمبدأ الشرعية الجنائية لا يجوز توقيع عقوبة جنائية ما لم يكن منصوصاً عليها تشريعياً، فالمشرع هو المعني وحده بتحديد العقوبات الجنائية، ولكن في مجال العقوبات التأديبية، حيث أن هذه العقوبات قد ترد في قانون أو نظام شريطة ألا تمس حقاً دستورياً مقرراً للموظف، وقد دُلِلَ على ضرورة مشاركة الإدارة للمشرع في تحديد الجزاء ، افتقار المشرع في بعض الأحيان إلى الخبرة ببعض الأنشطة التي يرتادها الأفراد، وتكون الادارة أكثر علما ودراية بها فتكون عملياً أكثر حنكة في الوقوف على حيثياتها وأدق علماً بوسائل الانحراف في ممارساتها، ومن هنا تضاف لها ميزة فضلاً عما سلف تتجلى في قدرتها على التعامل معها بالإجراء الناجع، والجزاء المنتج الذي يردع المخالف، ويزجر غيره.

وعليه، فإن أي إجراء أو قرار تتخذه الإدارة لا بد وأن يكون متفقاً مع القانون، ليتسم بالمشروعية، فالإدارة وان كان لها سلطة تقديرية واسعة في اصدار قراراتها الادارية الا ان هناك ضوابط يتعين عليها مراعاتها ، والا اتسمت قراراتها بعدم المشروعية وكانت عرضة للالغاء

المطلب الثاني

المقصود بالعقوبات التأديبية المقنعة

تستدعينا الحاجة بدايةً إلى توضيح المقصود بالعقوبة التأديبية وبيان عناصرها، فما المقصود بالعقوبة التأديبية؟ ومن ثم ما المقصود بالعقوبة المقنعة منها؟، وسوف نتناول ذلك في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: ماهية العقوبة التأديبية:

ذكر فقهاء القانون الجنائي عدة تعريفات للعقوبة، وهي وإن افترقت إلى حد ما في الألفاظ إلا أنها تتوافق مع بعضها في الجوهر إلى حدٍ كبير، فمنهم من عرّف العقوبة بأنها: إيلام مقصود يوقع من اجل الجريمة ويتناسب معها، في حين عرفها آخرون بأنها: الأثر الذي ينص عليه القانون ليلحق المجرم بسبب ارتكابه الجريمة، و العقوبة الجنائية هي: إيلام مقصود يقرره القانون ويوقعه القاضي على كل من ثبتت مسؤوليته عن الجريمة.[1] وسوف نبين فيما يلي النظريات الفقهية في العقوبات التأديبية، وبعد ذلك نشرح مفهوم العقوبات التأديبية وتصنيفاتها على النحو التالي:

أولاً: النظريات الفقهية في العقوبة التأديبية:

1. **نظرية دوجيDuguit**: ترى هذه النظرية أن أساس العقاب التأديبي هو عقاب جنائي لأن كُلاً من العقابين يستند إلى سلطة الدولة، فالعقاب التأديبي عقاب جنائي وإن كان يمارس بقرارات إدارية وليس بأحكام قضائية، أي بقرارات لم تكتسب بعد تماما الصفة

---

[1] انظر لمزيد من التفصيل العجمي، مشعل محمد ، الضمانات التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2011، ص 61.

القضائية لأنها لا تزال تصدر في الغالب عن رجال الادارة، كما أن السلطات التأديبية تمارس اختصاصاً تقديرياً في تحديد ما يندرج في نطاق الجرائم التأديبية، ولكن في نظر دوجي فإن هذين الأمرين من قبيل الشكليات التي لا تحجب الموضوع، ويرى إلى أنه سوف يكون هناك قضاء حقيقي عندما تكون هناك مرافعات حضورية وتعريف وحصر محددين للمخالفات التأديبية وحصر محدد للعقوبات التأديبية، بالإضافة إلى نفس خصائص القانون الجنائي وحينئذ سوف لا يكون هناك قضاء تأديبي بل سيندمج القضاء التأديبي كليةً في القضاء الجنائي.[1]

2. **نظرية فالين Waline:** يعتبر القانون التأديبي عند فالين قانوناً عقابيا باعتبار أن العقاب سبب للخروج على النظام الاجتماعي لهيئة معينة، فالتأديب في نظره يسعى لتحقيق غرض موازٍ لهدف القانون الجنائي وهو المحافظة على النظام في مجتمع معين بواسطة العقاب، ووفقاً لهذا المفهوم يعتبر القانون التأديبي في نظر فالين قانوناً عقابياً والعقاب بسبب الخروج على النظام الاجتماعي فكرة مشتركة بين القانون التأديبي وقانون العقوبات، ولهذا فالقانون التأديبي يندرج في نطاق القانون العام، وسلطة العقاب التأديبي تستند إلى نفس سلطة المجتمع في العقاب، ولكن هذا التشابه لا يصل إلى حد التطابق بين القانون التأديبي والآخر الجنائي، فالقانون التأديبي ليس هو القانون الجنائي، فالمؤسسة التي يهدف التأديب إلى احترام نظمها وقواعدها هي إدارة الدولة وليست الدولة ذاتها وموضوع التأديب هم الموظفون وحدهم، والجزاءات التأديبية لا تمس الموظف إلا في مستقبله الوظيفي ومزاياه الوظيفية، وذلك على عكس الجزاءات في القانون الجنائي.[2]

---

[1] فهمي، عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء: دراسة مقارنة، القاهرة- مصر، عالم الكتب، 1980، ص 55- 56.

[2] فهمي، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص 57.

ثانياً: مفهوم العقوبة التأديبية وتصنيفاتها:

هناك كم هائل من المحاولات الفقهية لتعريف العقوبة التأديبية، فكل فقيه يدلي بتعريف للعقوبة التأديبية من وجهة نظره الذاتية، الأمر الذي ترتب عليه وجود قائمة كبيرة من التعريفات لها، وعلى الرغم من ذلك، فإنه يمكن تجميع شتات التعريفات الهائلة للعقوبات التأديبية وحصرها ضمن أربعة تصنيفات أو محكات أو مجالات يُنظر من خلالها للعقوبة التأديبية، وهي:[1]

1. تعريف العقوبة التأديبية من حيث طبيعتها ومحلها، بأنها: جزاء أدبي ومادي في آن واحد ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلحق بالموظف –ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته شأن العقوبات الجنائية– وإنما في وضعه الوظيفي فقط، فيؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو من الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو نهائية.
2. تعريف العقوبة التأديبية من حيث الهدف المراد تحقيقه من ورائها، بأنها: كل تصرف عقابي يتم اتخاذه داخل نظام قانوني عام أو خاص بهدف المحافظة على حسن سير العمل وانتظامه بداخله، أو أنها عبارة عن وسائل تم انشاؤها لحماية النظام الداخلي للمرافق العامة ولحماية المصلحة العامة والسلطة الأدبية للطوائف الوظيفية المختلفة.
3. تعريف العقوبة التأديبية من حيث الأشخاص المطبقة عليهم، بأنها: إجراء فردي يتم اتخاذه بهدف إلحاق الأذى بالموظف العام بمناسبة الجريمة التأديبية التي قام بارتكابها،

---

[1]مصطفى، عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها: دراسة مقارنة، القاهرة- مصر، أكاديمية الشرطة، 1976م، ص 27- 32.

وبحيث تعكس هذه العقوبة في الوقت ذاته الصفة العقابية المؤلمة والضارة بمرتكبي هذه الجرائم.

4. تعريف العقوبة التأديبية من حيث الأفعال المسببة لها، بأنها: جزاء وظيفي يفرض لمواجهة ما يقع من إخلال بالالتزامات الوظيفية من جانب الموظف أثناء أو بمناسبة قيامه بأداء المهام الوظيفية المكلف بها [2].

وفي ضوء ما تقدم من تعريفات للعقوبة التأديبية يمكننا أن نخلص إلى اعتبار العقوبة التأديبية بصفة عامة على أنها: الجزاءات التأديبية المحددة قانوناً على سبيل الحصر والتي يجوز للسلطة التأديبية المختصة توقيعها على الموظف العام عند ثبوت إخلاله بواجبات وظيفته عملاً على حسن وانتظام سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

الفرع الثاني: ماهية العقوبة التأديبية المقنعة:

العقوبة التأديبية مجموعة من العناصر والخصائص وأن أي خروج عن ذلك يخِل بها، أو يُدحضها، ولذلك تحرص الإدارة على التقيد بملابسات الخطأ والمخالفة التأديبية قبيل إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف العام، ورغم ذلك فهناك صور تُعد خروجاً عن العقوبة التأديبية قد تلجأ إليها بعض الإدارات العامة، ومنها ما يُسمى "العقوبة التأديبية المقنعة".

فقد أمست العقوبات التأديبية المقنعة تُمثل أسلوباً شائع الاستعمال في المجال التأديبي للدول المختلفة، إلى الحد الذي تحول فيه هذا الأسلوب المُستتر من العقاب إلى ظاهرة جديرة بالبحث والتمحيص وإيجاد الوسائل العلاجية الناجعة له، وتتعلق مشكلة العقاب المقنع في واقع الأمر بأخلاقيات الإدارة وسلوكها في مواجهة موظفيها حيث تقوم في هذا

---

[2] نفس المصدر السابق، ص 27-32.

الصدد عمداً بتوقيع عقوبات بالمعنى الصحيح للفظ على موظفيها عن طريق خفي غير قانوني مستخدمة في تحقيق مآربها "إلحاق الأذى بالموظف" في بعض الأحيان إجراءات غير منصوص عليها في القانون وفي أحيان أخرى إجراءات منصوص عليها ولكنها في غير الأغراض التي تقررت من أجلها.[1] وسوف نتناول ماهية العقوبة التأديبية في أمرين على النحو التالي:

أولاً: التعريف بالعقوبات التأديبية المقنعة:

يُنظر إلى العقوبات التأديبية المقنعة على أنها جزاءات بديلة أو جزاءات غير تأديبية أو تدابير داخلية، والتي يُقصد بها عموماً: تلك الجزاءات التي تتخذها الإدارة في حق الموظف العام دون أن ينص عليها القانون صراحةً على أنها عقوبات تأديبية، على اعتبار أنها تدابير داخلية تطبق على الموظف خدمة لمصلحة المرفق العام دون خطأ تأديبي منه، ومِثالُها إجراء النقل التلقائي للموظف من منصبه الأصلي إلى منصب آخر بعيداً عن مقر سكناه، فذلك عبارة عن تدبير داخلي تلجأ إليه الإدارة تحت ستار المصلحة العامة وبعيداً عن الإجراء التأديبي ودون خطأ تأديبي من الموظف الخاضع له.[2]

إذ قد تصدر الإدارة قراراً متصلاً بإجراءات الإدارة التنظيمية، كنقل أو ندب أو إلغاء وظيفة على سند أن ذلك بغرض تحقيق مصلحة المرفق، فإذا كشفت ملابسات إصدار هذا القرار بأن ثبت أن دافع إصداره هو توقيع جزاء على الموظف، وقع هذا الجزاء باطلاً لكونه جزاءً مقنعاً، ولا يغير من ذلك ثبوت ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية تستدعي المؤاخذة،

---

[1] عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مصدر سابق، ص 119.

[2] مخلوفي، مليكة، رقابة القضاء الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012، ص 111.

حيث أن توقيع الجزاء على الموظف له إجراءات وضمانات تكفل له إبداء دفاع قد يمكنه من دحض الاتهام، فالجزاء المقنع فضلاً عن كونه معيباً لخروجه عن التعداد القانوني للعقوبات يعتبر معيباً كذلك لتضمنه توقيع عقوبة دون إتباع الإجراءات المقررة لذلك.[1]

وتعرف العقوبة التأديبية المقنعة بأنها : قرار إداري يتسم بالمشروعية شكلا وباللامشروعية مضمونا فتتجلى في ظاهره دواعي مصلحة المرفق العام وفي باطنه الرغبة بإيذاء الموظف المشمول به فهو إذن إجراء إداري تنظيمي المظهر ، كيدي الجوهر[2]

ومن ثم يمكن تعريف العقوبة التأديبية المقنعة على أنها: إجراء مؤلم تتخذه الإدارة عمداً في مواجهة الموظف دون توجيه اتهام معين إليه متفادية بذلك الالتزام بإتباع الإجراءات والضمانات التأديبية المقررة قانوناً والتي قد تستغرق فترة زمنية طويلة قد يفوت معها هدف الإدارة لإلحاق عقاب سريع منجز بالموظف يؤتى ثماره في ردع الموظف وزجر غيره من الموظفين، وترتيباً على هذا التعريف، فإنه إذا ثبت من تحليل قصد الإدارة اتجاه نيتها إلى عقاب الموظف دون إتباع الأوضاع والإجراءات المقررة لذلك منحرفة بذلك بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الهدف المستتر -إلحاق الأذى والضرر بالموظف وليس لتحقيق الصالح العام- فإنها تعتبر والحال كذلك قد ابتدعت نظاماً للعقاب يقوم على التعسف والانحراف في استخدام سلطتها الرئاسية التقديرية المخولة لها قانونا مخالفة بذلك مضمون مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية، ويتعين على القضاء في هذه الحالة إبطال الإجراء المتخذ لعدم مشروعيته وقيامه على التعسف والانحراف بالسلطة.[3]

---

[1] خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص 25- 26.

[2] السالم ، مرجع سابق ، ص 88-90

[3] عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مصدر سابق، ص 123.

فمبدأ مشروعية الجزاء التأديبي يقتضي أن تلتزم السلطات التأديبية بالحدود المقررة قانوناً للجزاء، وضرورة تفسير النصوص تفسيراً ضيقاً وعدم اللجوء إلى العقاب المقنع، ولكي يعتبر القرار الإداري جزاءاً تأديبياً مقنعاً يكفي أن تتبين المحكمة المختصة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة قد اتجهت إلى عقاب الموظف، كأن يصدر القرار بسبب تصرف معين ينطوي على إخلال الموظف بواجبات وظيفته، ومثل هذا القرار يكون قراراً تأديبياً صدر مخالفاً للقانون وجدير بالإلغاء، إذ فضلاً عن أنه صدر دون إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب، فإنه أوقع عقوبة لم ترد ضمن العقوبات التأديبية التي عددها القانون حصراً،[1] وعموماً فإن الأساليب التي تسعى الإدارة عن طريقها إلى اتخاذ العقوبات المقنعة لا تخرج عن الثلاثة التالية: أولاً، قيام الإدارة بتوقيع أحد الجزاءات على الموظف بسبب خطأ ثابت ارتكبه دون أن يكون هذا الجزاء وارداً في أي نص قانوني، وثانيهما، قيام الإدارة بتوقيع جزاء منصوص عليه ولكن لتحقيق أهداف غير التي شرع الجزاء من أجل تحقيقها، وثالثا، امتناع الإدارة عن اتخاذ أحد الإجراءات الملزمة قانونا باتخاذه أو وضعه موضع التنفيذ مستعمله بذلك سلطتها الرئاسية المخولة لها بطريقة تعسفية، ويمكن رد الأساليب السابقة إلى أسلوبين متقابلين، حيث تقوم الإدارة:[2]

- في أولهما بتوقيع جزاء دون الاستناد إلى نص في القانون عن خطأ وظيفي ارتكبه الموظف.

---

[1] عياش، أمجد جهاد نافع ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير،جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، 2007، ص 50.

[2] عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مصدر سابق، ص 124.

- وفي ثانيهما تنحرف الإدارة في استعمال سلطتها التي خولها إياها المشرع بنص في القانون فتستخدم جزاء منصوصاً عليه في تحقيق هدف لم يتقرر من أجله منحها إمكانية وسلطة توقيعه وهذه هي الصورة الشائعة عملياً في العقاب التأديبي المقنع.

ثانياً: تحديد مفهوم العقوبات التأديبية المقنعة في القضاء الإداري:

يعتبر موضوع تأديب الموظفين من موضوعات القانون الإداري، كما وأن للقانون التأديبي "سمة مميزة" ضمن أحكام القانون الإداري، بمعنى آخر هناك صلات عضوية ودائمة بين القانونين، ويتجلى هذا الترابط النوعي بينهما في عدة حقائق هي أن القانون التأديبي ولد في أحضان القانون الإداري، فالقانون التأديبي يتغيا تأمين المصالح التي يقوم القانون الإداري بتحقيقها، والموظف –ساعد الدولة في تنفيذ رسالتها– فإذا أخلّ بواجباته المتعلقة بالمصلحة العامة، فيتعذر ردعه إلا بقانون يتوسل بجزاءات فعالة تنبثق من ظروف الوظيفة العامة وأوضاعها القانونية، وهذا يعني أن القانون التأديبي يسري على العاملين بالدولة، ذلك أن التأديب جزء من نظام الوظيفة العامة، وبالتالي، فإن الفرد الذي يخضع لنظام الجزاء التأديبي هو الموظف العام، بحيث لا يمكن أن يصيب الجزاء غيره ممن لم تثبت له هذه الصفة التنظيمية.[1]ونستعرض فيما يلي موقف قوانين دول المقارنة في هذه المسألة :

أولاً: مصر: ينظم عمل موظفي القطاع العام في مصر القانون رقم 47 لسنة 1978م بشأن العاملين المدنيين بالدولة، وهذا القانون والمكون من (106) قد خلا من تعريف للعقوبة

---

[1] الشيخلي، عبد القادر عبد الحافظ، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، عمان- الأردن، دار الفرقان، 1983م، ص 13.

التأديبية عموماً والعقوبة التأديبية المقنعة بالتحديد، فالفصل الحادي عشر منه والمعنون بـ "في التحقيق مع العاملين وتأديبهم" ويتضمن المواد من 78- 93 اقتصرت على تحديد أنواع العقوبات التأديبية وضمانات الموظفين وإجراءات التحقيق والجهات المخصصة لذلك وترأسها "المحكمة الإدارية العليا".[1]

ثانياً: الأردن: نظم المُشرع الأردني القواعد الإجرائية المتعلقة بتأديب الموظف العام المخالف تأديبياً، وكذلك الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013م، وقد اختصت المواد من 140 إلى 160 بموضوع العقوبات التأديبية محددة أنواعها وآلياتها وإجراءاتها وضماناتها والجهات المخصصة، لها، إلا أن نظام الخدمة المدنية الأردني لم يُحدد المقصود بالعقوبات التأديبية عموماً ولا العقوبات التأديبية المقنعة، أما الجهة المختصة بالفصل في قضايا التأديب فهي المحكمة الادارية ، كما وقد حدد قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 إجراءات الطعون.[2]

ثالثاً: السعودية: إن الأحكام الخاصة بالتحقيق والتأديب في السعودية وردت أساساً ضمن نصوص نظام الموظفين العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم 42 لسنة 1377هـ (1958م)، والذي كان يضم بين مواده فصلاً خاصا بواجبات الموظفين وآخر بالعقوبات التي توقع عليهم عند ارتكاب إحدى المخالفات، وفصلا ثالثا تحت عنوان "مجلس التأديب وأصول المحاكمة فيها"، وصدر نظام الموظف العام بعد ذلك بالمرسوم الملكي رقم م/5 بتاريخ 1391/2/1هـ (1971م) فخلا من النصوص المنظمة لتأديب الموظف العام، وأشار في

---

[1] القانون رقم 47 لسنة 1978م بشأن العاملين المدنيين بالدولة المصرية.

[2] نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013م.

قانون القضاء الاداري الاردني ، رقم 27 لسنة 2014 ، المنشور على الصفحة 4866 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5297 بتاريخ 2014/8/17 م

المادة 82 منه إلى أن "يجري التحقيق مع الموظف وتأديبه وفق نظام تأديب الموظفين" وصدر نظام تاديب الموظفين في تاريخ 1391/2/1هـ بالمرسوم رقم م/7 ، الذي أورد الأحكام الأساسية المتعلقة بجهات التحقيق وحدد الجزاءات التأديبية والضمانات المقررة للموظف العام في هذا الشأن.[1] وحالياً، فإن موظفي القطاع العام في المملكة العربية السعودية يطبق عليهم نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/49 وتاريخ 1397/7/10هـ (1977م) والمعمول به اعتباراً من 1397/7/1هـ، هذا وقد خلت كل تلك النظم من تحديد لمفهوم العقوبة التأديبية ومنها المقنعة، أما الجهة المختصة بالفصل في قضايا التأديب فهي ديوان المظالم.[2]

---

[1] الذنيبات، محمد بن جمال بن مطلق، ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية، المجلة القضائية، العدد 2، 1432هـ ص 218- 219.

[2] نظام الخدمة المدنية السعودي رقم 49 لسنة 1397هـ.

- ديوان المظالم هيئة قضاء اداري مستقلة ، يرتبط مباشرة بالملك ، يتكون تشكيل ديوان المظالم طبقا لما جاء في المادة الثانية من نظامه الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 وتاريخ 1428/9/19 من رئيس في مرتبة وزير ونائب رئيس او اكثر وعدد كاف من القضاة ، ويلحق به العدد اللازم من الباحثين والفنيين والاداريين ونحوهم ، ودرجة التقاضي على ثلاث درجات 1- المحكمة الادارية العليا 2- محاكم الاستئناف الادارية 3- المحاكم الادارية ، اما اختصاصاته : فيختص بالفصل في المنازعات الادارية باعتبارة محكمة قضاء اداري وجرائم الرشوة والتزوير ، لمزيد من التفصيل انظر نظام ديوان المظالم الجديد المنشور على الموقع الرسمي لديوان المظالم

المبحث الثاني

صور العقوبات التأديبية المقنعة

العقوبات التأديبية المقنعة باعتبارها من النماذج الشائعة والمألوفة للقرارات الإدارية، فهي من حيث الشكل تأخذ الطابع التنظيمي، فيما يؤول مضمونها في أحيان كثيرة إلى ذات النتائج التي تؤول إليها العقوبات الإدارية الصريحة، بل وربما تُفضي إلى نتائج عقابية أشد قسوة من العقوبات الصريحة، ومن ثم يتم أحياناً تكييف العقوبات المقنعة على أساس أنها خروج عن مبدأ مشروعية العقوبات الإدارية، أو تكييفها على أساس أنها صورة من صور الانحراف بالسلطة التقديرية أو التعسف في استعمال تلك السلطة، فتصبح –أي العقوبات المقنعة– باطلة لعدم مشروعية الغاية أو الهدف.[1]

فالعقوبة المقنعة تعتبر من أبرز صور الانحراف بالإجراءات في نطاق التأديب، نظراً لقيام الإدارة بتجاوز الضمانات المقررة للموظف، وإلحاق الأذى به على خلاف القانون، وفي الواقع، تتعلق مشكلة العقاب المقنع بأخلاقيات الإدارة وسلوكها في مواجهة موظفيها، حيث تقوم في هذا الصدد عمداً بتوقيع عقوبات بالمعنى الصحيح للفظ عن طريق خفي غير قانوني مستخدمة في تحقيق مآربها إلحاق الأذى بالموظف في بعض الأحيان بإجراءات غير منصوص عليها بالقانون، وفي أحيان أخرى بإجراءات منصوص عليها قانوناً ولكنها تستخدمها في غير الأغراض التي تقررت من أجلها، كما وتنعقد فكرة العقوبة المقنعة لان الإدارة تستسهل اللجوء أليها، حيث وجدت في الإجراءات الداخلية وسيلة سهلة وسريعة

---

[1] السالم، مرجع سابق ، ص 88-100.

لتحقيق هدفها في عقاب الموظف بدلاً من الاصطدام بجدار طائفة من الإجراءات والضمانات كان عليها اللجوء إليها قبل الشروع في تأديب الموظف.[1]

ومن هذه المنطلقات، يرى الباحث أن كل إجراء تتخذه الإدارة والذي يقع بين القرار التنظيمي والآخر العقابي سواء كان منصوصاً عليه في القانون –إلا أن هدف مُصدره مخالف للغاية الأساسية– أم غير منصوص عليه قانوناً، يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة، ومن ثم تتعدد أنواع وصور تلك العقوبات المقنعة ولا يمكن حصرها،[2] إلا أن أكثر أنواع تلك

---

[1] العنزي، سعد نواف ، الضمانات الإجرائية في التأديب: دراسة مقارنة، الإسكندرية- مصر، دار المطبوعات الجامعية، 2007م، ص 487- 488.

[2] من صور العقوبات التأديبية المقنعة:

النقل المكاني، والنقل النوعي.

عدم ترقية الموظف عند استحقاقه لها بدون مُبرر شرعي.

حجب المخصصات الوظيفية عن الموظف، ومنحها لغيره ممن يتماثلون معه في الوظيفة، من حيث التخصص والمهام والمستوى الوظيفي والمؤهلات العلمية وغير ذلك.

عدم دراسة أو مناقشة تقاريره العلمية، أو بحوثه أو دراساته، أو تسفيه ما ورد فيها من آراء ومقترحات دون وجه حق، إذا كان من شأن تلك التقارير والدراسات والبحوث تقوية وتعزيز مركز الموظف أو ترقيته في مجال العمل الوظيفي.

التسرع بقبول استقالة الموظف –المفاجئة- دون التحري عن دوافعها وأسبابها، لاسيما إذا كانت تلك الاستقالة من شأنها أن تلحق الضرر بالمرفق العام، إذا ما خلت وظيفة شاغلها من موظف على ذات القدرة والكفاءة التي كان طالب الاستقالة عليها.

التسرع في إصدار القرارات والأوامر الإدارية التنظيمية دونما حاجة لذلك، كالتنسيب وإلغائه، والإدارة وإنهائها، والتكليف بمهمة وظيفية وإلغاؤها، وإبعاد الموظف عن اللجان دون مبرر واضح، إلى غير ذلك من الحالات الأخرى.

حجب المكافآت المالية أو العينية عن الموظف، لاسيما إذا كانت تلك المكافآت تمنح بشكل تقليدي، ولا تشترط بعض المواصفات الخاصة بمن هو مشمول بها، بل يكفي أن لا يكون المرشح لها قد تقاضاها سابقاً فحسب.

حجب المؤشرات التشجيعية الأخرى عن الموظف كالشكر والتقدير، والثناء في التقارير السنوية الخاصة بالعلاوات والترفيعات، وغيرها من المؤشرات الأخرى في حالة ما إذا كان الموظف يتمتع بكفاءة عالية في العمل والإخلاص في تأدية المهام الموكلة إليه وخلو ملفه الشخصي من العقوبات –الانضباطية والتأديبية- أو من التقارير الوظيفية غير المشجعة.

عدم إشراك الموظف المقتدر في عضوية الهيئات واللجان ذات العلاقة بوظيفته دون وجه حق.

عدم ترشيح الموظف في زمالات أو بعثات أو دورات أو إجازات دراسية خارج البلد، مع أهليته للترشيح وتوفر سائر المستلزمات الأخرى.

عدم ترشيح الموظف المؤهل ضمن الإيفادات التي تقتضيها طبيعة العمل خارج القطر، دون مبرر مشروع.

تأخير منح الموظف العلاوات والترفيعات في تاريخ استحقاقه لها دون سبب مشروع.

الإحالة إلى التقاعد دون مبرر شرعي.

الوقف الاحتياطي.

الندب.

العقوبات انتشاراً واستخداماً من قبل الإدارات هما: النقل والندب، بالإضافة إلىالفصل بغير الطريق التأديبي، وعليه يأتي هذا المبحث من الدراسة ليوضح لنا ماهية هاتين العقوبتين المقنعتين، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: النقل والانتداب.

المطلب الثاني: الفصل بغير الطريق التأديبي.

المطلب الأول

النقل والانتداب

ليس للموظف أن يتشبث بالبقاء في وظيفة معينة أو بالعمل في مكان معين حرصاً منه على ما يحققه له ذلك من مزايا مادية أو معنوية أو أدبية ناشئة عن ظروف خارجة عن العلاقة الوظيفية ليحول دون نقله إلى وظيفة أخرى تعادلها في الدرجة والمرتبة لما يترتب على ذلك من شل يد السلطات الإدارية من نقل موظفيها نقلاً مكانياً من وظيفة إلى أخرى وتغليب المصلحة الذاتية للموظف على صالح العمل، وما يترتب على ذلك من إخلال بالمساواة بين الموظفين ومجافاة للعدالة فيما بينهم والإضرار بالمصلحة العامة، إذ ليس للموظف من حقوق سوى عدم مساس النقل أو الانتداب بوظيفته في نوعها أو درجتها، فإذا تم النقل في هذه الحدود لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة لم يكن للموظف حق في التضرر منه، إذ أن

الفصل بغير الطريق التأديبي. أنظر: السالم، العقوبات المقنعة، مصدر سابق، ص 138-143. والعنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، مصدر سابق، 498. وفاضل حمودالشمري، قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل العليا: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، كلية القانون، قسم القانون العام، 2012م، ص 69.

للإدارة سلطة تقديرية في نقل الموظف، ما دامت لا تخالف القانون روحاً ونصاً، ولا تستهدف غير الصالح العام.[1]

ومما يؤكد ذلك -أي أحقية سلطة الادارة في نقل أو انتداب أو تسريح موظفيها- هو طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، إذ اتفق الفقه والقضاء الاداري على أن طبيعة تلك العلاقة هي علاقة تنظيمية مردها النصوص القانونية وحدها، تلك القوانين وما يتفرع عنها من أنظمة، هي التي تضع شروط واحكام هذه العلاقة، والموظف يخضع لها بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات، وهذا يعني أن الموظف في مركز تنظيمي، وأن قرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً خاصاً، فالمركز الوظيفي موجود وسابق علي وجود الموظف، ولكنه يقوم بإسناد المركز القانوني الوظيفي للموظف فقط بما يتضمنه من حقوق وواجبات بصرف النظر عن صفة شاغلي الوظيفة، ومن ثم يكون للإدارة حق تعديل القواعد المنظمة للعمل في المرفق العام في كل وقت يكون ذلك التعديل ضروريا للمصلحة العامة وليس مصلحة الموظفين الخاصة، الأمر الذي يعني إعطاء الاعتراف للإدارة بحقها وسلطتها على موظفيها بإجراء نقل أو ندب أو إحالة للتقاعد أو غير ذلك من الإجراءات بما يخدم الصالح العام للمرفق العام.[2]

فإجرائي النقل والانتداب، هما من ضمن صلاحيات الإدارة التقديرية ، وليس للموظف الاعتراض عليهما إذا كانا يصُبان في الصالح العام للمؤسسة، وتبعاً لذلك، وبالتالي فإن كل إجراء سواء بالنقل أو الانتداب يعتبر عقوبة تأديبية، كما وأنه قد يكون عقوبة تأديبية

---

[1] البنداري، عبد الوهاب ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، القاهرة- مصر، دار الفكر العربي، 1980، ص 184- 185.

[2] العنزي، عبد العزيز سعد مانع، النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام: دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، جامعة الشرق الأوسط كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2012م، ص 45- 47.

ولكنها ليست بالمقنعة، إذا كانت متوافقة مع الإجراءات والتعليمات الصحيحة، مما يثير مسألة هامه وهي متى يكون النقل والانتداب عقوبتين تأديبيتين مقنعتين، وللاجابة على هذا التساؤل نتناولها في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: النقل، كعقوبة تأديبية مقنعة:

إن الأصل المُقرر في هذا الموضوع، هو حرية الإدارة في الاستفادة من خدمات موظفيها في المكان الذي تريده، والعمل الذي تعينه، بشرط ألا يتضمن ذلك الإنتقاص من المزايا التي يتضمنها مركزه الوظيفي[1]، لأن واجب الموظف ينحصر في أداء واجبات وظيفية كما تحددها السلطات الرئاسية، ولذا فإن القرارات المتعلقة بالنقل من مكان إلى آخر أو من وظيفة إلى أخرى، قد أخرجها المُشرع من عداد القرارات التي يجوز للموظف أن يطلب إلغاؤها أمام القضاء الإداري، جرى على أن قرارات النقل المكاني أو النوعي تدخل في اختصاصه إذا ما أرادت الإدارة تضمينها عقوبة تأديبية مقنعة، بأن يتم نقل الموظف من مدينة ممتازة إلى مكان ناءٍ أو بعيد عن مظاهر الحضارة والعمران، أو من وظيفة عليا إلى أخرى دنيا، أو نقله من وظيفة فنية متخصصة الى وظيفة غير فنية، وكل ذلك بقصد العقاب ودون اتخاذ الإجراءات التأديبية في هذا الصدد.[2]

فالإدارة قد تستخدم إجراء النقل بحجة رغبتها في تنظيم العمل بحكم إدارتها للمرفق العام، في حين أنها تستهدف في واقع الأمر توقيع عقوبة على الموظف دون إتباع

---

[1] لا تستطيع الإدارة أن تفعل ذلك بإجراء خاص، ولكنها تستطيع أن تنظم المركز الوظيفي للموظف بإجراء عام، فيسري بذلك التنظيم الجديد على الموظف بأثر مباشر، ولو تضمن ذلك إنقاص بعض مزايا الوظيفة.

[2] الطماوي، سليمان محمد ، القضاء الإداري: الكتاب الثالث قضاء التأديب دراسة مقارنة، القاهرة- مصر، دار الفكر العربي، 1995م، ص 331.

الإجراءات والضمانات التأديبية وتتخذ قرار النقل غطاءً لإخفاء غرضها الأصلي، والحقيقة أن إجراء التأديب والإجراء البديل (النقل) مختلفان جداً من ناحية سلطة الإدارة في اتخاذها وضمانات العاملين في مواجهتها، فسلطة الإدارة في اتخاذ قرار النقل سلطة تقديرية واسعة وضمانات العاملين في مواجهتها محددة إن لم تكن معدومة، بينما سلطة الإدارة في التأديب مقيدة بضوابط معينة، ويتمتع العامل في مواجهتها بضمانات كثيرة وفعالة، وهو ما يغوي الإدارة عندما تواجه مسألة تأديبية بالتخلص من قيود التأديب وضماناته وذلك باللجوء إلى وسيلة تراها أكثر أمناً لها (النقل)، ولكي يعتبر قرار النقل بمثابة الجزاء التأديبي المُقنع يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال والملابسات أن نية الإدارة قد اتجهت إلى عقاب العامل بنقله.[1]

إذن، فالنقل يعتبر ساتراً لعقوبة تأديبية مقنعة إذا استهدفت الإدارة منه التنكيل ، وانحرفت عن الأهداف التي شُرع النقل أصلاً من أجلها، فقد اتفق الفقه القضاء الإداري على أن نقل العاملين لم يُشرع ليُستخدم للانتقام منهم أو لتوقيع عقوبة تأديبية مقنعة عليهم، فإذا ما سُخِرَ النقل لأغراض كهذه كان مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، فضلاً عن أنه يُشكل عقوبة تأديبية مُبتدعة لم ينص عليها القانون ولم تتبع في توقيعها الإجراءات الشكلية التي يوجبها المشرع تحقيقاً للعدالة، وعموماً يمكن تقسيم إجراء النقل كعقوبة تأديبية مقنعة إلى نوعين: النقل النوعي والنقل المكاني، وسنشرح كلا منهما على حدى:

---

[1] العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مصدر سابق، ص 489- 490.

1) النقل المكاني: وهو نقل الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة اخرى مماثلة لها في مكان اخر سواء داخل الوحدة الادارية التي يعمل بها الموظف او خارجها [1]، ففي الأوضاع الطبيعية، فلا جدل في أن الإدارة تترخص في نقل الموظفين عامة من جهة إلى أخرى بلا معقب عليها لأنها إنما تستعمل سلطتها في هذا الشأن للغرض الطبيعي الذي شرع النقل المكاني من أجله بحسب صالح العمل ومقتضاه، حتى إذا ما خرج النقل عن هذا المحيط وتباعد عن هذا الهدف القويم ودلت الظروف والملابسات على أنه ينطوي على عقوبة تأديبية ويصير في الواقع من الأمر جزاءً لم ينص عليه القانون، فإنه يكون والحالة هذه معيباً غير قائم على سبب صحيح ووقع مخالفاً للقانون، وبذلك تكون الإدارة قد انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان إلى آخر عن الغاية التي وضعت لها وهي وضع كل موظف في المكان الملائم دون أي تعسف.

2) النقل النوعي: وهو نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى مختلفة عن سابقتها بشكل تنازلي، كالنقل من كادر أعلى إلى كادر أدنى، كنقل الموظف من وظيفة بالكادر الفني العالي أو الإداري إلى وظيفة بالكادر الكتابي او نقله من وظيفة تخصصية او فنية الى وظيفة ادارية وهذا الأمر ينطوي على تنزيل في وظيفته، ومن ثم فإن النقل على هذه الصورة يعتبر بمثابة عقوبة لا يجوز توقيعها إلا لأمور نسبت للموظف وبعد اتخاذ الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في القانون، كما ومن صور النقل النوعي : النقل إلى وظيفة فئتها أقل من فئة الوظيفة التي نقل منها الموظف، فيما يعتبر تنزيلاً في الوظيفة، وعقوبة

---

[1] كنعان ، نواف ، الوجيز في القانون الاداري الاردني ، مرجع سابق ، ص 85

تأديبيـة، لا يجـوز توقيعهـا إلا مـن السـلطة التأديبيـة المختصــة، وطِبقاً للإجراءات التأديبيـة المُقررة، وإلا وقع قرار النقل باطلاً.[1]

الفرع الثاني: الانتداب، كعقوبة تأديبية مقنعة:

يعني الانتداب قيام الموظف بصفه مؤقتة – وتنفيذا لقرار من السلطة المختصة – بمباشرة اعمال وظيفة اخرى من نفس درجة وظيفته او وظيفة تعلوها مباشرة ، سواء كان ذلك في دائرة اخرى غير دائرته او في وظيفة اخرى في دائرته نفسها ، وسواء قام الموظف بمباشرة هذه الاعمال الى جانب اعمال وظيفته الاصلية (الانتداب الجزئي) او قام بالتفرغ للعمل المنتدب للقيام به، (الانتداب الكلي)[2] ، والجهة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية في ندب الموظفين، وهي سلطة مشروطة ومقيدة بحسن استخدامها، وألا يكون قرار الانتداب مخالفاً للهدف المخصص وإلا وصف بأنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة.[3]

كما وأنه إذا كان القصد من قرار الإدارة بندب الموظف الكيد للموظف أو الانتقام منه بأن يكون ندبه لوظيفة لا تتفق ودرجته الوظيفية التي كان يشغلها، مما يُسفِر عن تنزيل لوضع الموظف الوظيفي أو إنقاص من مزاياه الوظيفية المادية والأدبية، اعتُبِرَ ذلك القرار مُنطوياً على عقوبة تأديبية مقنعة.[4]

---

[1] البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، مصدر سابق، ص 186- 197.

[2] كنعان ، نواف ، الوجيز في القانون الاداري الاردني ، مرجع سابق ، ص 77-78

[3] الشمري، فاضل حمود ، قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل العليا: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، كلية القانون، قسم القانون العام، 2012م، ص 69.

[4] العنزي ، الضمانات الإجرائية في التأديب، مصدر سابق، ص 491.

يتبين لنا مما سبق، أنه لكي تكون قرارات النقل والندب عقوبات غير مقنعة، عليها أن تخرج تلك القرارات من رحم القانون والاجراءات التأديبية المتفق عليها شرعاً، وأن تتخذ عملياتها كافة الشروط والمراحل والاجراءات المناسبة، أما إذا لم يحدث ذلك أمست تلك القرارات عقوبات تأديبية مقنعة تخالف القانون ومن ثم مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني

الفصل بغير الطريق التأديبي

هناك عدة أنواع وصور للفصل، لذا يجدر بنا بداية التمييز بين الفصل بشكل عام والفصل بغير الطريق التأديبي، ولذا جاء هذا المطلب ليبين ذلك، ولكي يتم من خلاله التعرف على موقع الفصل بغير الطريق التأديبي في تشريعات الوظيفة العامة في كل من مصر والأردن والسعودية، وفيما يلي بيان لذلك:

الفرع الأول: ماهية الفصل بغير الطريق التأديبي:

في حقيقة الأمر، مُنحت الإدارة سلطة فصل العاملين بها بغير الطريق التأديبي، إلا أن ذلك لم يُقرر عفواً أو عشوائياً، بل لا بد أن يكون هناك دافع إلى تقرير هذه السلطة الخطيرة للإدارة وضوابط لاستعمال هذه السلطة، وإلا لكان معنى ذلك تمكين الإدارة من التنكيل بالعاملين لديها بطردهم من الخدمة بمقتضى أو بعدمه، طالما أن استعمالها لهذه السلطة لاستند الى أسس ثابتة[1] مستوحاة من المصلحة العامة، وعموماً يُقصد بالفصل بغير الطريق التأديبي أو الفصل غير التأديبي أو العزل الإداري، بأنه إجراء إداري يضع نهاية

---

[1] وهو ما سوف نبينه في الفصل الثاني من الدراسة.

لخدمة الموظف لأسباب غير تأديبية وذلك في الحالات التي لا يمكن فيها إحالته إلى التقاعد، وعُرِفَ على أنه طريق غير عادي لقطع الرابطة التي تربط الموظف بأحد أشخاص القانون العام، ولكنه لا يتضمن مع ذلك أي اعتبار تأديبي، كما وأن الأصل، أن فصل الموظف ليس تقديرياً إذا تعلق بموظف مُثبت أو غير مُثبت، ومع ذلك هناك حالات للفصل التقديري لأولئك الذين يشغلون وظائف متروكة لتقدير الحكومة، ومن ثم فإن للفصل غير التأديبي حالات تُميز بين الفصل التقديري وبين الفصل غير التأديبي بالنسبة للمثبتين ولغير المثبتين، وهذه الحالات: **أولاً: الفصل التقديري** وهو الفصل الذي يحدث بطريقة تقديرية بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا وطبقاً لشكليات معينة، وهي الوظائف التي يمكن للحكومة بحرية أن تضع نهاية لها لمصلحة المرفق العام، وهي كذلك الوظائف التي يكون التعيين فيها متروكاً لتقدير الحكومة، ومن ثم فإن الشاغلين للوظائف العليا يمكن فصلهم من وظائفهم بدون أدنى خطأ ارتكبوه، وتكون الحكومة هنا مُلزمة فقط باحترام القوانين أو اللوائح الموجودة في هذا المجال، **وثانياً: الفصل بالنسبة للمثبتين** وهي حالات الفصل الأكثر شيوعاً والتي يعترف بها القضاء هي حالات الفصل لعدم الكفاية المهنية أو لعدم القدرة الجسدية لممارسة الوظائف أو لإلغاء الوظيفة، حالات الفصل هذه ليس لها طابع تأديبي ويمكن أن يصاحبها تعويض للعامل المثبت، **وثالثاً: الفصل غير التأديبي لغير المثبتين**فإن الإدارة تملك سلطة فصل غير المثبتين تبعاً لمعايير معينة تتعلق بأداء هؤلاء الموظفين، وهي بذلك تحترم فقط شروط شكلية يميل القضاء إلى أن يقررها بشكل متزايد.[1]

[1] نداء محمد محمود ، انقضاء الدعوى التأديبية: دراسة مقارنة، القاهرة- مصر، دار الفكر العربي، 1981م، ص 219- 223.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن الفصل، لا يعني الإحالة على التقاعد، فهذه الأخيرة هي النهاية الطبيعية للسلك الوظيفي للموظف العام، وأن طلب التقاعد من الموظف هو حق له بعدين للموظف الذي أمضى حياته الوظيفية في خدمة مصالح المرفق العام، والأصل أن الهدف الذي يرمي إليه المُشرع من إحالة الموظف إلى التقاعد هو تحقيق مصلحة الوظيفة العامة ومصلحة الموظف العام، فمصلحة الموظف تظهر في إراحته من عناء العمل، في حين تظهر مصلحة الوظيفة إذا كان شاغلها قد تقدم في العمر فأمست قدراته على العطاء والعمل دون المستوى المطلوب بحيث يصبح وجود هذا الموظف في وظيفته لا يحقق مصلحة العمل، ومن ثم تكون مصلحة العمل في إراحته من عناء ذلك العمل باحالته على التقاعد.[1]

وعموماً، فإن ما يعنينا من حالات الفصل الثلاثة السابقة هو الفصل غير التأديبي لغير المثبتين، هو الفصل بالنسبة للمثبتين، والذي يُسمى أيضاً بالتسريح غير التأديبي، أو فصل الموظف بإتباع أساليب منحرفة، وهي حالات يأخذ فيها فصل/ تسريح الموظف صفة التدبير الداخلي لمصلحة المرفق، غير أنّها في حقيقتها عقوبة تأديبية مقنعة تهدف لغايات بعيدة عن المصلحة العامة، وأن أبرز صورها: الفصل لعدم الكفاءة المهنية للموظف، إلغاء الوظيفة، واحالة الموظف الى التقاعد المسبق، وسوف نقوم بشرح هذه الصور الثلاث على النحو التالي:

1. **فصل الموظف لعدم الكفاءة المهنية:** إن هذا الإجراء شُرع بالأساس من اجل مصلحة المرفق العام، باعتباره وسيلة قانونية لإنهاء العلاقة الوظيفية بين الإدارة والموظف الذي

---

[1] الشمري، قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل العليا، مصدر سابق، ص 66.

ثبت عدم كفاءته في أداء واجباته ومهامه الوظيفية، ونظراً لخطورة تداعياته وآثاره فقد قيدَ المُشرع الإدارة قبل اتخاذه باخذ رأي اللجان الخاصة بهذا الشأن، كما يجب عليها النظر في إمكانية إحالة الموظف إلى التقاعد إذا ما كان مستوفياً للشروط القانونية، أو تخفيض رتبته إلى ما يتناسب مع مؤهلاته المهنية قبل اللجوء إلى هذا الاجراء (الفصل)، فبالرغم من أن السلطة الإدارة هي صاحبة الحق في تقدير عدم كفاءة الموظف ومدى تأثيره على ضمان سير الوظيفة الإدارية بالمرفق، إلا أنها مقيدة بالقدر اللازم لضمان هذا الهدف دون أن يكون لها شطط وانحراف في استعمال هذا الإجراء تحقيقاً لأهداف أخرى غير مشروعة. [1]

2. **فصل الموظف جراء إلغاء الوظيفة:** تقوم الادارة بإلغاء الوظيفة التي لم يعُد لها مُبرر لوجودها حرصا منها على صالح الموفق وذلك بالاستغناء عن بعض الموظفين، ولكن إذا كان هذا الإجراء مُقرراً لها على سبيل الاستثناء، إلا أنه لا يحق لها استعماله للتخلص من الموظفين لمُبررات وأهداف شخصية، كما لو اقدمت على تسريح عدد من الموظفين بناءً على إلغاء وظائفهم أو بغية تقليص عددهم، ثم أعادت تعيين موظفين آخرين مكانهم، فهنا يكون قرار التسريح مشوباً بالانحراف بالسلطة لابتغاء الإدارة جراء ذلك مصلحة الغير دون مصلحة المرفق العام، الأمر الذي يُعرض ذلك القرار للإلغاء

---

[1] مخلوفي ، رقابة القضاء الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومية، مصدر سابق، ص141- 142.

القضائي مع إمكانية طلب المضرر من اعادته الى وظيفته والتعويض من قبل المضرور عما أصابه من أضرار[2] .

3. إحالة الموظف إلى التقاعد المُسبق: أحياناً ولتفادي التضخم في الجهاز الإداري، تقوم الإدارة بإعادة النظر في طاقمها الوظيفي بما يتناسب مع الخدمات المُقدمة، ولتعزيز هذا الإصلاح فقد مكّنّ المُشرع الإدارة اللجوء إلى إجراء الإحالة إلى التقاعد المُسبق، الذي يُفضي بلا شك إلى الاستغناء عن الموظف وقطع العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة، إلا أن الإدارة قد تستعين بهذا الإجراء ليس تحقيقاً لصالح المرفق العام، بل تحقيقاً لغاية أخرى قوامها الانتقام أو تحقيق المصلحة الشخصية لها، الأمر الذي يجعل هذا الإجراء متجاوزاً لحدود ونطاق مشروعيته، كما يمكن للإدارة أن تستخدمه بهدف تأديب الموظف بدلاً من إتباع الإجراءات التأديبية إن كان الموظف مرتكباً لخطأ تأديبي ما[3].

فالإحالة إلى التقاعد المسبق، أو ما يسمى في الاردن بالإحالة الى الاستيداع، هي من أبرز صور وتطبيقات العقوبة المقنعة، وذلك عندما تسيء الإدارة استخدام هذه الإجراء، فكما هو معروف، فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية -كما أشرنا- واسعة في إحالة الموظف إلى التقاعد على اعتبار أن حُسن تنظيم الجهاز الإداري قد يتطلب مثل هذا الإجراء، فإجراء الإحالة إلى التقاعد على اعتبار أنه إجراء غير تأديبي، فإنه كأصل عام لا يخضع لإجراءات وضمانات تأديبية.[1]

---

(2) مخلوفي مصدر سابق، ص 143-144.

(3) مخلوفي مصدر سابق، ص 144-145.

1 العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مصدر سابق، ص 494.

الفرع الثاني: موقع (النقل والندب والفصل) في القوانين المصرية والأردنية والسعودية:

1) في مصر: لقد حددت المادة 80 من القانون المصري رقم 47 لسنة 1978م مجموعة العقوبات التأديبية للموظفين العموميين بالآتي:[1]

- الإنذار.
- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر.
- الخصم من الأجر لمدةلا تجاوز شهرين في السنة.
- الحرمان مننصف العلاوة الدورية.
- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر.
- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين.
- خفضالأجر في حدود علاوة.
- الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة.
- الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.
- الإحالة إلى المعاش.
- الفصل من الخدمة.

[1] القانون رقم 47 لسنة 1978م المادة (80).

2) في الأردن: فقد نصت المادة رقم 141 من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2013م على العقوبات التأديبية التالية:[1]

- التنبيه.
- الإنذار.
- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر.
- حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة.
- حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاثة سنوات.
- حجب الزيادة السنوية لمدة خمسة سنوات.
- الاستغناء عن الخدمة.
- العزل.

3) في السعودية: لقد حددت المادة 32 من نظام الخدمة المدنية السعودي رقم م/7 لعام 1391م مجموعة العقوبات التأديبية بالتالي:[2] في مجموعتين :

اولا : بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون او مايعادلها

- الإنذار.
- اللوم.
- الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر على ألا يتجاوز المحسوم شهريا ثلث صافي الراتب الشهري.

---

[1] نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013م المادة (141).

[2] نظام الخدمة المدنية السعودي رقم 7 لسنة 1391هـ المادة (32).

– الحرمان من علاوة دورية واحدة.

– الفصل.

ثانيا : بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق او مايعادلها :

- اللوم
- الحرمان من علاوة دورية واحدة
- الفصل

ويتبين لنا، أنه ليس من بين الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في قوانين دول المقارنة أي إشارة إلى النقل أو الانتداب أو الفصل بغير الطريق التأديبي، مما يجعل فرضها كعقوبة متناقضاً مع مبدأ المشروعية الذي يحكم الجزاءات التأديبية، ومن ثم يمثل انحرافاً بالسلطة كما سيتبين ذلك في الفصل الثاني من هذه الرسالة في جانبها التطبيقي .

الفصل الثاني

رقابة القضاء الإداري على فرض الإدارة للعقوبات التأديبية المقنعة

الفصل الثاني

رقابة القضاء الإداري على فرض الإدارة للعقوبات التأديبية المقنعة

تمهيد:

إن هدف القرار الإداري الذي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه يتمثل في تحقيق المصلحة العامة، ويتجلى عيب إساءة استعمال السلطة او الانحراف بالسلطة في أن رجل الإدارة – مُصدِر القرار وهو يقوم بعمله في إطار وظيفته الإدارية– قد يستعمل سلطته الإدارية التي منحه إياها القانون لغاية غير الغاية التي تطلبها المشرع، هادفاً من جراء ذلك تحقيق أمر ليس هو الهدف الواجب عليه السعي لتحقيقه، لذلك، فإن هذا الأمر يتعلق بعيب نفساني أساساً ويرتبط بنوايا ومقاصد مُصدِر القرار الشخصية، ويُشترط في عيب إساءة استعمال السلطة باعتباره العيب الذي يشوب غاية القرار الإداري أن يكون هذا العيب مؤثراً وأن يقع هذا العيب ممن يملك سلطة إصدار القرار الإداري، بحيث أنه سعى للنتيجة والغاية التي حققها القرار الصادر عنه، ومن المُسلم به أن الإدارة ممثلة في رجل الإدارة مُصدر القرار يجب أن يكون نصب عينيها وهي تباشر نشاطها الإداري تحقيق أهداف المشرع عند إصدار قراراتها المختلفة، أما إذا لم يحدد المشرع هدفا معيناً، فإنه يجب أن يهدف عمل الإدارة تحقيق المصلحة العامة، التي هي قيد على كل الأعمال الإدارية المختلفة، ويتبين لنا من ذلك، أن عيب إساءة استعمال السلطة يصيب القرار الإداري إذا استخدمت الإدارة سلطاتها لتحقيق غاية غير مشروعة، أو ابتغاء غاية غير مطلوبة قانوناً، ويحدث ذلك إذا

كانت هذه الغاية مجانبة للمصلحة العامة أو عندما تسعى الإدارة الى هدف مُغاير للأهداف المحددة قانوناً.[1]

وفي ذلك صدر عن المحكمة الادارية العليا في مصر أن: (الأصل في القرارات الإدارية صحتها – عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في القرار الإداري– تعريفه –أن يكون لدى الإدارة قصد الإساءة أو الانحراف بحيث تهدف من القرار وصفا آخر غير المصلحة العامة كالانتقام من شخص أو محاباة آخر على حسابه أو يكون باعثها لايمت للمصلحة العامة بصلة – عبء إثباته– على من يدعيه إقامة الدليل عليه وإثباته فلا يمكن افتراضه لارتباطه بسلوكيات الإدارة) [2]

وعن محكمة العدل العليا قبل إلغاءها بالأردن عن صور وحالات عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها في قرار حكم لها بقولها: "إن إساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحيتها التقديرية بقصد تحقيق غاية (تُجانب المصلحة العامة) أو تحقيق غاية (غير الغاية المحددة لها في القانون).. وأنه يتعين البحث عن الدوافع التي حملت الادارة على إصدار قرارها، فإن كان الدافع الحقيقي هو تحقيق المصلحة العامة فلا يعتبر القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة".[3] وسوف نقوم في هذا الفصل ببيان حالات الانحراف بالسلطة فيما يتعلق بفرض العقوبات التأديبية في مبحثين بحيث نبين في

---

[1] العقيلي، إبراهيم سالم، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، عمان- الأردن، دار قنديل للنشر والتوزيع، 2008م، ص 127- 128.

[2] المحكمة الادارية العليا – الطعن رقم 6616 لسنة 44 قضائية – تاريخ 2001/2/6 – مكتب فني 46 – رقم الجزء 1- رقم الصفحة 795 – منشور على موقع شبكة قوانين الشرق

[3] قرار لمحكمة العدل العليا الاردنية رقم 85/60، مجلة نقابة المحامين، 1986م، ص 925.

المبحث الاول مخالفة الادارة للمصلحة العامة كلياً، وفي المبحث الثاني نتناول بالشرح مجانبة الادارة لقاعدة تخصيص الاهداف، على النحو التالي:

المبحث الأول: مجانبة المصلحة العامة.

المبحث الثاني: مخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف.

المبحث الأول

مجانبة المصلحة العامة

تعتبر هذه الصورة -مخالفة أو مجانبة المصلحة العامة- من أخطر حالات الانحراف بالسلطة لأسباب كثيرة، أهمها أن رجل الادارة يجانب الهدف الذي منح من اجله سلطة اصدار القرار ، فالمصلحة العامة وتحقيق مقتضياتها هي المبرر الرئيسي لمنح رجل الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية،[1] وعلى ذلك جاء هذا المبحث من هذا الفصل ليبين لنا ماهية هذا العيب ومن ثم بيان واقع الرقابة القضائية في مجابهته في كل من الأردن ومصر والسعودية، وذلك من خلال المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول: الخروج عن المصلحة العامة في مجال العقوبات التأديبية المقنعة

المطلب الثاني: إنزال العقوبات التأديبية المقنعة بهدف الانتقام والأحقاد الشخصية

المطلب الثالث: توقيع العقوبات التأديبية المقنعة لغايات أخرى

---

[1] أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان- الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005م، ص 387.

المطلب الأول

الخروج عن المصلحة العامة في مجال العقوبات التأديبية المقنعة

لا شك أن الصالح العام هو الغاية والهدف الأسمى الذي تسعى إلى تحقيقه كافة أجهزة الإدارة في جميع الدول، لأن الهدف من وجود الدولة هو تحقيق الخير العام لجميع مواطنيها، فسائر مرافق الدولة بمختلف أنواعها تسعى لإدراك هذا الهدف، وتعتبر فكرة الصالح العام فكرة نسبية مكانيا وزمنيا، لذلك لا يوجد تعريف مُحدد جامع ومانع لها، لكونها فكرة يكمن الوعي بها في ضمير كل فرد وجماعة من دون الحاجة إلى صياغتها في عبارات وجُمل محددة، حيث يجب ترك هذا المجال لوظائفها المتعددة، والتي يبرزها القاضي الاداري في رقابته للمشروعية الإدارية، وعلى الرغم من استعصاء تعريف المقصود بالصالح العام، إلا أنه يمكن القول بأنه: (لا يُقصد بالصالح العام صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد، فذلك محض صالح خاص، كما لا يُقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة، فالجمع لا يمكن أن يرد إلا على أشياء متماثلة لها نفس الطبيعة والصفة وأن مثل هذه المصالح الخاصة متعارضة ومتضاربة، فلا يمكن إضافتها بعضها لبعض للخروج بنتائج للجميع، وإنما المقصود بالصالح العام هو صالح الجماعة ككل مستقلة ومنفصلة عن آحاد تكوينها).[1]

والمصلحة العامة هي النتيجة النهائية -الهدف أو الغاية النهائية- التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها عن طريق الأثر المباشر المتولد من عمله، ومن ثم، فإن القاعدة هنا، أن رجل الإدارة مُقيد بحيث أن لا يسعى إلا إلى تحقيق الغايات التي منح القانون أو النظام رجل

---

[1] خليفة، عبد العزيز، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مصر، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2010م، ص 149- 150.

الادارة السلطات لتحقيقها، فالمتفق عليه في الفقه الإداري، أن الإدارة لا تملك من سلطات إلا لتحقيق الصالح العام، والإدارة مقيدة بالنظام، وملتزمة باحترامه، حفاظاً على حقوق الأفراد وحرياتهم، ومن هنا فإن الإدارة ملزمة بأن تكون غاية قراراتها، متفقة مع الغاية التي يحددها النظام للقرار الإداري، والقاعدة هنا أن للقرار الإداري غاية متفق عليها ودون حاجة إلى نص، وهي تحقيق الصالح العام، فإذا صدر القرار لغير ذلك كان القرار معيباً بسوء استعمال السلطة.[1]

وإن أساءة الجهة الإدارية استعمال سلطاتها في تحقيق الصالح العام كانت قراراتها باطلة، وهذه القاعدة تشمل جميع أعمال الإدارة وقراراتها، ومنها في تعاملات الإدارة مع الموظفين العموميين، فإذا كان هدف الجهة الإدارية من وراء قرارها التأديبي هو التنكيل بالموظف أو الانتقام منه لسبب أو لآخر كان قرارها التأديبي مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومستوجباً إلغاؤه.[2]

والواقع أن تحديد أي الأهداف أكثر تحقيقاً للصالح العام، يختلف باختلاف النظام السياسي من دولة لأخرى، ففي الدول الديمقراطية تكون للحريات العامة منزلة سامية، في حين أنه في الدول ذات النُظم الشمولية يمكن التضحية بتلك الحريات لتحقيق زيادة في موارد الدولة، وفي الفكر السياسي الإسلامي تُقدم المصلحة العامة دائماً على المصلحة الخاصة، ومع ذلك فإن كليهما مُكمل للآخر، ومؤدية إليها وفي هذا تحقيق للتوازن بينهما.[3]

---

[1] الطهراوي، القضاء الإداري السعودي، مصدر سابق، ص210.

[2] الطباخ، شريف، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها، المنصورة- مصر، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2008م، ص 286.

[3] خليفة ، إلغاء القرار الإداري، مصدر سابق، ص 335- 336.

فالأصل أن الإدارة في قراراتها لا بد لها أن تستند إلى منظومة القوانين والأنظمة المرعية، وألا تخالفها، وأن تقوم بكافة أعمالها وفق مقتضيات المصلحة العامة، ولكن يكشف الواقع العملي وفي جميع الدول، ضعف النفس البشرية وميل رجال الإدارة لتحقيق مآرب ومصالح أخرى غير المصلحة العامة سواء أكانت مصالح شخصية لمتخذ القرار نفسه، أو مصالح سياسية أو لغرض الانتقام من الخصوم، لذا: [1]

- يجب على الإدارات الالتزام بالقوانين الناظمة لعملها وإن كانت تتمتع بسلطات تقديرية، هذه السلطات التي يعتبرها الكثير من الفقهاء مصدرا لظهور عيب الانحراف بالسلطة.
- مع وجوب وجود رقابة قضائية عليها، فرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة هي رقابة مشروعة أولا وقبل كل شيء، فواجب المحاكم الإدارية من حيث المبدأ هو التأكد من أن القرارات الإدارية لا تخالف نصوص القانون، وهي بذلك لا تخضع السلطة التقديرية بحد ذاتها لرقابتها، ولكنها ورغم ذلك تمتد الرقابة الإدارية لتشمل ملاءمة القرارات الإدارية، بالإضافةإلى مشروعيتها وذلك بهدف احترام روح القانون وليس نصوصه فقط، بمعنى أن المحاكم الإدارية تبسط رقابتها ليس على السلطة التقديرية للإدارة بحد ذاتها، وإنما على كيفية ممارستها لسلطتها أيضاً.

---

[1] بطارسة، سليمان سليم، عيب انحراف السلطة: المصطلح، طبيعة العيب وطريقة إثباته، مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون، المجلد 30، العدد 2، 2003م، ص 353، 357.

فأي قرار إداري يجب أن يصدر لتحقيق الغرض العام وإلا كان مشوباً بعيب انحراف السلطة، وأما إذا سخر رجل الإدارة هذه السلطة الممنوحة له لتحقيق نفع شخصي يعود عليه أو على غيره أو ممارستها بقصد المضايقة أو الانتقام أو التنكيل بالغير مثلاً فإن قراره يكون حاملاً الانحراف، ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في ذلك قراره الصادر في 12 افريل 1978 الذي (قضى بإلغاء قرار إلغاء الوظيفة التي كانت تشغلها الآنسة " Rigot " المتخذ من طرف المجلس البلدي الذي كان يدعي أن الهدف من إلغاء الوظيفة هو إصلاح المركز المالي للمجلس ، في حين ثبت انه يقصد من وراءه فصل الموظفة وتأديبها لإغراض شخصية)1

وفي حكم للقضاء الإداري في مصر ((.... مما سبق إن القرار المطعون فيه قد اجتمعت عليه كل العيوب الخطيرة فضلا عن غصب السلطة في إصداره فانه ينطوي على عيب في الشكل وعلى إساءة استعمال السلطة ، كما يخالف القوانين واللوائح في أكثر من ناحية أهمها عدم قيامه على سبب مشروع يسوغه إذ لاشبهه في إن العمل النقابي كفلته قوانين الدولة الاشتراكية القائمة لصالح العمال فلا محل للتنكيل بمن يمارسونه - والانتهاء إلى أن القرار المطعون فيه هو مجرد عمل مادي يستتبع عدم تقيد الطعن عليه بالإلغاء بميعاد الستين يوما . يما يوجب رفض دفع المدعى عليه الأول بعدم قبول الدعوى شكلا لرفعها بعد الميعاد .))[2]

---

[1] C.E ,12 Avril1978 Demoiselle Rigot .

نقلا عن علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، (دراسة مقارنة) ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2004 ، ص 353 0

[2] القضاء الاداري الطعن رقم 1659 لسنة 24 قضائية بتاريخ 1972/3/1 مكتب فني 26 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 49 منشور شبكة قوانين الشرق 1435/11/13

وفي حكم آخرجاء فيه (إذا كانت موافقة الوزير على رأي قسم التحقيقات تنصب حتما على الاكتفاء بلفت نظر كل من المدعي وزميله ونقل كل منهما إلى جهة أخرى فما كان للوزير بعد هذه الموافقة أن يناقضها في القرار ذاته بتوقيع جزاء الإنذار على كل منهما لان الإنذار عقوبة تأديبية بينما لفت النظر ليس كذلك وعلى ذلك يكون القرار المطعون فيه بالنسبة إلى الإنذار متناقضا ومعيبا ومخالفا للقانون ويتعين إلغاءه ...)[1]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا الملغاة في الأردن (.. إن محاولة الطيار الهبوط في مطار لم يفتح بعد بدلا من المطار الواجب الهبوط فيه ، يشكل مخالفة مسلكية تستوجب العقاب . إلاإن عقوبة العزل المفروضة على الموظف المستدعي مشوبة بالغلو ، مما يخرجها عن نطاق المشروعية ، ويجعل القرار الطعين حقيقيا بالإلغاء) [2]

وفي حكم آخرجاء فيه " أنها لاتملك التعقيب على الأدلة التي كون منها المجلس التأديبي قناعاته وإنما لها أن تتحقق مما إذا كانت الإجراءات قد تمت وفق الأصول وروعيت فيها الضمانات الجوهرية للدفاع ، وحيث أن المستدعية اعترفت بالأفعال المنسوبة لها فتكون الإجراءات التي قام بها المجلس التأديبي قد تمت وفق الأصول المنصوص عليها في القانون ، وحيث أن النتيجة التي توصل إليها مجلس نقابة المهندسينتتفق مع الوقائع الثابتة في أوراق الملف فيكون القرار بإدانة المستدعية واقعا في محله ، أما بالنسبة للعقوبة وهي شطب المهندسة المستدعية من سجلات النقابة ، وهي من اشد العقوبات المنصوص

---

[1] القضاء الاداري الطعن رقم 61لسنة 6 قضائية بتاريخ 1952/11/4 ، فني 7 – رقم الجزء 1 ، رقم الصفحة 9 ، منشور على شبكة قوانين الشرق 1435/11/13

[2] محكمة العدل العليا رقم الحكم 511/98 ، مجلة نقابة المحامين لسنة 2000 ، العددان (1 ، 2) ، ص 114 وما بعدها

عليها في قانون نقابة المهندسين ، وأنهت حياتها المهنية وفي ذلك مغالاة في فرض العقوبة بحيث لايكون هناك تناسب بين الذنب المقترف والعقوبة التأديبية ويكون ضربا من ضروب إساءة استعمال السلطة "[1]

وفي حكم آخر للمحكمة ذاتها قالت فيه " ... وحيث أعطى المشرع لمجلس الوزراء سلطة تقديرية في إحالة الموظف إلى الاستيداع إذا ماتوفرت شروطه وان هذه السلطة التقديرية لا يحد منها إلا قيد حسن استعمالها وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو انتقامية وحيث إنالأصل في كل قرار إدارىأن يصدر صحيحا مالم يرد دليل على خلاف ذلك وحيث لم يقدم المستدعي إي بينة تنال من القرار المشكو منه فتكون أسباب الطعن غير قائمة على أساس والدعوى مستوجبة الرد"[2]

وفي السعودية اصدر ديوان المظالم أحكاما تساير القضاء المقارن على رغم حداثة نشأته ففي حكم له جاء فيه " مطالبة المدعي إلغاء قرار جهة الإدارة المتضمن طي قيده من الكلية وماترتب عليه من أثار– مخالفة القرار المتظلم منه للنظام ، إذ لم يؤيد بالوثائق الرسمية – مجرد التفاتة المدعي أثناء أداء الامتحان لايصدق عليها إنها غش ، لان الالتفات المجرد أمر وارد وقد يصدر من الشخص عفويا وبالتالي لايصح الاستناد على المادة (14/ب) من لائحة الاختبارات في معاقبته وإنها تبين أحكام الغش –إتلاف ورقة

1نقلا عن بطارسة ، عيب انحراف السلطة ، مصدر سابق ، ص 361، قرار عدل عليا رقم 2000/296 ، مجلة نقابة المحامين، قرار عدل عليا رقم 98/7 عام 2001 ، ص1334 .قرار عدل عليا رقم 2000/38 ، الاعداد الاول والثاني والثالث، السنة التاسعة والاربعون ، 2001 ، ص109

[2]قرار محكمة العدل العليا بالاردن رقم 2010/359 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/12/28 منشور على شبكة قانوني الاردن 1435/11/13

إجابة المدعي يضعف منهج جهة الإدارة في اتخاذ القرار – مؤدى ذلك : إلغاء القرار المتظلم منه "[1]

ويتبين إن قضاء دول المقارنة قد أبطل الكثير من القرارات التي تخرج عن المصلحة العامة واعتبر الغلو بمثابة عقوبة اضافية اعلى من تلك التي كان يجب على الادارة ايقاعها بحق الموظف ومن ثم فإنها تعد عقوبة مقنعة لعدم تناسبها مع الذنب الاداري المرتكب .

المطلب الثاني

إنزال العقوبات التأديبية المقنعة بهدف الانتقام والأحقاد الشخصية

يستعمل رجل الإدارة هنا سلطاته القانونية الواسعة والخطيرة في جلب الأذى للبعض إرضاءً لما يكُنه لهم من كره أو حقد وحسد أيضاً، ففيما يستعمل رجل الإدارة سلطاته للإيقاع بأعدائه، لإشباع شهوة الانتقام منهم والتي تلج في نفسه، وهي صورة خطيرة للانحراف بالسلطة والخروج عن قاعدة تحقيق الصالح العام، وتطبيقاتها أكثر ما تكون بالنسبة للموظفين، عند استعمال الهيئات الإدارية لسلطاتها التأديبية، بالرغم من أن اختصاص الإدارة التقديري في توقيع الجزاءات على موظفيها الهدف منه العمل لخير المرفق وتحقيق الانتظام في سيره، فإذا خرج رجل الإدارة عن هذا الهدف واتخذ من سلطاته سلاحاً خاصاً يسلطه على رقاب أعدائه فإن ذلك يترتب عليه إشاعة الفوضى في صفوف الإدارة ذاتها، ويعدم الثقة بين أفرادها، لأن الموظف جزء أصيل من الإدارة يكمل كل منهم الآخر،[2] هذا

---

[1]حكم لديوان المظالم ، الاحكام الادارية الطعن رقم 3861 لسنة 1 قضائية بتاريخ 1427/10/8 منشور على شبكة قوانين الشرق، 1435/11/13

[2]الطماوي، سليمان، نظرية التعسف، مصدر سابق، ص 123.

ويعتبر مجرد العداوة الشخصية بين مصدر القرار وبين من مس هذا القرار مصلحته، لا تكفي بأن تجعله مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، حيث يشترط لذلك أن يكون القرار قد صدر تحت تأثير هذه العداوة، ولذلك يكون القرار الإداري مشروعاً ما دام قد حقق صالحاً عاماً، حتى ولو أرضى مصادفة غلاً شخصياً في نفس مصدر القرار، إذ أن العبرة بدافع القرار ونتيجته. [1]

ولخطورة هذه الصورة من صور الانحراف عن المصلحة العامة أو مخالفتها، لما تحققه من أذى بحقوق الأفراد يقع من موظف يفترض فيه أن يستعمل سلطاته في إطار ما يقرره القانون، فقد رأى بعض الفقه ضرورة أن يتدخل المشرع ويجعل من هذه المخالفة جريمة جنائية يعاقب عليها رجل الإدارة مصدر القرار، ومما يؤخذ به هنا القول، بأن مواجهة خطورة انحراف الموظف بسلطاته بغية الانتقام من الغير، لا يكون بتوقيع عقوبة جنائية عليه، حيث أن مجال العقوبة الجنائية هو الجريمة، وما ارتكبه الموظف لا يعدو أن تكون مخالفة إدارية تواجه بعقوبة تأديبية، وإنما يمكن التغلب على هذه المخالفة بتسريع إجراءات التقاضي بحيث يحسم القاضي الأمر بسرعة، ليعلم المخالف أن جزاؤه عاجلاً فلربما يجعله ذلك يقلع عن ارتكاب المخالفة منذ البداية، كما أنه يتعين للحد من تلك المخالفة تحميل مرتكبها نتائجها المالية، باعتبار أن ما ارتكبه خطأ شخصياً. [2]

فقد يكون الغرض الذي تتغياه الإدارة من قرارها هو الانتقام الشخصي أو التنكيل بمن مسه قرارها، وتعتبر هذه الصورة أشد حالات إساءة استعمال السلطة سوءا، لما يترتب عليها

---

[1] الغويري ،عوده أحمد، قضاء الإلغاء، القاهرة- مصر، جامعة القاهرة، 1988م، ص 348.

[2] خليفة، في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مصدر سابق، ص 351.

من نتائج وخيمة تضر بمصلحة الأفراد وحرياتهم، وبالتالي بالمصلحة العامة، ذلك أن الإدارة تمارس سلطتها العامة لإيقاع الضرر والأذى بقصد الانتقام والتشفي لأحقاد وضغائن شخصية، لا تمُت للصالح العام بصلة، لأن رجل الإدارة يقوم بذلك متغيئا من وراء قراره إشباع شهوة التشفي والانتقام التي تدور في خلده، والقاعدة أن لا يجوز فصل موظف من عمله مثلاً إلا تحقيقاً للصالح العام، ووفق أسس معينة تنص عليها قوانين أو أنظمة العاملين في قطاع الدولة، أما إذا أصدرت الإدارة قراراً إداريا بفصل أحد موظفيها بناء على ضغائن شخصية لا تمت للصالح العام بصلة، أو بإحالته إلى التقاعد للانتقام منه لوجود حزازات شخصية بين هذا الموظف وبين رئيسه الإداري، كان القرار الإداري مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة لمجانبته تحقيق المصلحة العامة، وقصوره على تحقيق أهداف شخصية لمصدر القرار، والرئيس الإداري وهو يصدر قراره، قد يستهدف منه التنكيل بموظف معين أو الإضرار به لأسباب لا تتعلق بالصالح العام، أما الدوافع التي تدفعه أن يفعل ذلك فهي عديدة ومختلفة، فقد تكون ناتجة عن اختلاف في الرأي أو تنافس في مجال معين.[1]

هذا ولا يقتصر تنكيل الرئيس –رجل الإدارة– بمرؤوسيه بفصل أحدهم أو إحالته للتقاعد، فقد يقوم الرئيس بذلك لإشباع شهوة انتقامه بعدم تثبيت الموظف في وظيفته أو حرمانه من زيادة سنوية ما يستحقها أو عدم ترفيعه إلى درجة أعلى أو عدم حصوله على بعثة دراسية يُحسن بها مستواه العلمي، وعند خروج الإدارة بقرارها الإداري عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غله أو إرضاء لهوى في النفس، فإن قرارها يكون معيبا في

[1] فهمي، مصطفى، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مصدر سابق، ص 618.

ركن الغاية، التي يجب أن تكون متطابقة مع ما يهدفه المشرع من منح الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية وهي تحقيق المصلحة العامة.[1]

ولا تقتصر إساءة استعمال السلطة بقصد الانتقام والتنكيل على الموظف المرؤوس من قبل رئيسه فقط، بل إن هذا التعسف قد يكون بقصد الانتقام والتشفي بين الموظف المسؤول صاحب القرار وبين المواطن، فقد يقوم الموظف بإصدار قرار ما، أو الامتناع عن إصدار قرار يكون من نتيجته حرمان أحد المواطنين من تقديم خدمة له هو في حاجتها، لا لشيء سوى إرضاء لشهوته وأحقاده وانتقاماً من هذا المواطن مما قد يضر به وبأسرته، ويحرمه من حق له أو سلب حريته التي كفلها الدستور، وما نصت عليه القوانين والأنظمة المختلفة، فمن المعروف: [2]

- أن الامتيازات التي منحت للإدارة هي من أجل تحقيق الصالح العام ولتأمين سير المرافق العامة لخدمة المجتمع وكافة المواطنين، وعلى أن لا تمس هذه القرارات حريات وحقوق الأفراد، أو استعمال هذه السلطات للتنكيل بهم.
- والانتقام من بعض الأفراد بسبب ضغائن شخصية بحته لا علاقة لها بالصالح العام، فإذا انقلبت امتيازات الإدارة الى سلاح خطير في يد الإدارة لجلب الأذى والشر للأفراد ومصالحهم، كانت هذه القرارات غير مشروعة ومشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة لتحقيقها غاية غير الغاية التي أرادها القانون، ويمكن إلغاؤها عند الطعن بها أمام القضاء الإداري من قبل من مسته هذه القرارات.

---

[1] العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 138.

[2] طلبه، عبد الله القانون الإداري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مصر، دار الفكر، 1993، ص 296.

وفي هذا الصدد ذكرت محكمة القضاء الإداري في مصر بأحد أحكامها: "والواقع أن ظروف الحال وملابساته تدُل على أن حالة المدعي إلى المعاش كانت رداً على دعواه الأولى أي وليدة الانتقام وليست بباعث الصالح العام".[1]

وفي حكم آخر ذكرت فيه "إن الحكومة لم تذكر أسباب الفصل في القرار وذكر في معرض الدفاع في الدعوى إن تصرفات المدعي في مصلحة الأموال المقررة وكذلك تاريخ حياته الوظيفية المبين بملف خدمته منذ نقله من السلك السياسي إلى وزارة المالية مايبرر إحالته إلى المعاش ، وهذا الذي تلوح به الحكومة في معرض دفاعها فيه إطلاق وفيه إبهام ويعوزه التحديد والتخصيص ولذلك لم تذكره الحكومة على انه السبب الحقيقي للإحالةإلى المعاش ، ولم تتبين المحكمة من الأوراق مايمس المدعي أو يشينه والواقع أن ظروف الحال وملابساته تدل على إن إحالة المدعي إلى المعاش كانت ردا على دعواه الأولى إي وليدة الانتقام وليس بباعث من الصالح العام ومن ثم يتعين إلغاء المرسوم الصادر بإحالة المدعي إلى المعاش"[2]

وفي الأردن، قضت محكمة العدل العليا قبل إلغائها : "إن القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة الصحة والسلامة حتى ترد البينة على عكسها أو زعزعتها وعليه فلا يرد القول بأن قرار المجلس التأديبي مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ذلك لأنه لم يرد دليل يشير إلى أن القرار مشوب بهذا العيب أو أنه استعمل النصوص القانونية بقصد الخروج عن

---

[1] حكم محكمة القضاء الاداري في الطعن رقم 6/24 لسنة 53، ص 225، منشور شبكة قوانين الشرق1435/11/13

[2]القضاء الاداري الطعن رقم 550 لسنة 5 قضائية – بتاريخ 1953/6/24 مكتب فني – 7- رقم الجزء 3 – رقم الصفحة 1733 – منشور على شبكة قوانين الشرق،1435/11/13

أهداف القانون أو غاياته أو أنه كان مدفوعاً بعوامل شخصية وانتقامية لدى اتخاذه القرار وعليه يكون الدفع مستوجب الرد".[1]

وذهبت في حكم اخر ".. وحيث لم يرد دليل قاطع يظهر إن القرار المطعون فيه(إحالة المستدعي الى التقاعد) مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ، أو إن مجلس الوزراء عند إصداره كان مدفوعا بعوامل سياسية ، أو بواعث شخصية ، أو بقصد الكيد أو الانتقام ، أو انه استعمل النصوص القانونية بقصد الخروج عن أهداف القانون وغاياته، فيكون المستدعي قد اخفق في إثبات دعواه ويكون القرار الطعين بمنأى عن الأسباب التي نعاها عليه والدعوى مستوجبة الرد.."[2]

وقضت في حكم آخر" وحيث ثبت من البيانات خلو ملف المستدعي من أية عقوبة تأديبية ، وتشير تقاريره السنوية إلى كفاءته ، كما ثبت أن وزير الشؤون البلدية لاتعرف المستدعي وإنها استقصت معلوماتها عن المستدعي من أمين عام الوزارة وقد ثبت من البيانات إن أمين عام الوزارة يكره المستدعي ولذلك طلب التنسيب بإحالته إلى التقاعد ، وعليه فان القرار بإحالة المستدعي على التقاعد يكون فاقدا لمشروعيته لصدوره استنادا إلى تنسيب معيب مما يوجب إلغاءه .."[3]

وفي حكم آخر جاء فيه " ... وبما إن قرار معالي وزير الثقافة والشباب بالتنسيب بإحالة المستدعي على التقاعد كان حافزه وجود خلافات شخصية بينه وبين المستدعي تتعلق

---

[1] حكم لمحكمة العدل العليا رقم 1994/69 (هيئة خماسية تاريخ 1994/9/6 المنشور على الصفحة 3192 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1995/5/1).

[2] حكم لمحكمة العدل العليا، رقم القرار 8 في القضية رقم 96/69 تاريخ 1996/6/12 ، ومنشور على موقع قسطاس الالكتروني 1435/11/13،

[3] حكم لمحكمة العدل العليا قرار رقم 2005/55 ، مجلة نقابة المحامين ، العدد 1، 2006 ، ص92

بسير العمل قوامها إصرار المستدعي على عدم تجاوز النظام والقانون فيكون بذلك التنسيب بإحالته على التقاعد كان ببواعث الانتقام وليس بهدف المصلحة العامة ويكون غير قائم على سبب مشروع وبما إن قرار مجلس الوزراء بحالة المستدعي على التقاعد صدر بناء على هذا التنسيب الباطل فانه يكون واجب الإلغاء"[1]

وقد أكدت في حكم آخر لها " .. ان سلطة مجلس الوزراء في إحالة أي موظف على التقاعد إذاأكمل المدة المنصوص عليها في المادة رقم (15) هي سلطة تقديرية دون أن يكون ملزما ببيان الأسباب أو التقيد بأي تنسيب من أي جهة وان سلطة مجلس الوزراء في هذه الحالة ليست سلطة تحكمية وإنما هي سلطة تقديرية لايحدها إلا قيد حسن استعماله لسلطته وفقا لمقتضيات الصالح العام أي خلوها من شائبة إساءة استعمال السلطة وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو بقصد الانتقام"[2]

وفي حكم آخر" ... إن غاية المشرع بقانون التقاعد هي تمكين مجلس الوزراء وهو أعلى سلطة إدارية في الدولة على تسيير المرافق العامة بما يحقق المصلحة العامة على أكمل وجه بالإضافة إلى القانون لم يرسم لمجلس الوزراء طريقا معينا يسلكه أو أسلوبا خاصا يتبعه عند إصداره قرار الإحالة على التقاعد ولا يحد من سلطته إلا قيد حسن استعمالها وفقا لمقتضيات الصالح العام أي خلو هذا الإجراء من شائبة إساءة استعمال السلطة وعدم صدوره عن بواعث شخصية بقصد الانتقام وعليه وبما إن المستدعي أكمل مايزيد على تسعة وعشرين عاما خدمة مقبولة للتقاعد ولم يستند القرار الطعين لأي سبب أخر في إحالته على

---

[1] محكمة العدل العلياالاردنية – الطعن رقم 47 لسنة 1998 قضائية – منشور على شبكة قوانين الشرق ،1435/11/13

[2] محكمة العدل العليا الاردنية – الطعن رقم 246 لسنة 2003 قضائية – منشور على شبكة قوانين الشرق1435/11/13

التقاعد فيكون القرار الصادر عن مجلس الوزراء بإحالة المستدعي على التقاعد صادرا بحدود سلطة المجلس التقديرية صحيحا وحائزا على قرينة السلامة مادام انه لم يقم إي دليل في الدعوى بان مجلس الوزراء عند إصداره للقرار قد أساء استعمال سلطته او خرج عن قاعدة تخصيص الأهداف أو تعمد مخالفة القانون أو اصدر هذا القرار مدفوعا بعوامل شخصية بقصد الانتقام ..."[1]

أما في السعودية، فقد جاء في أحد أحكام ديوان المظالم الآتي: "إذا كانت الإدارة تستقل بتقدير مناسبة إصدار قرارها، ولها الحرية المطلقة في تقدير ملائمة إصدار القرار الإداري بمراعاة ظروفه ووزن الملابسات المحيطة به، إلا أنه يجب أن يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وأن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال لقيامها بهذا التقدير، وأن تجريه بروح موضوعية، وبعيداً عن البواعث الشخصية –الواجب على جهة الإدارة ألا يحرك القرار الصادر بالنقل سوى حوافز الصالح العام، وأن لا يخرج عن الغاية التي يستهدفها إلى أغراض أخرى لا تمت للمصلحة العامة بصلة، وأنه متى خرج عن ذلك، وإن تقنع بقناع المصلحة، فقد انقلب إلى جزاء تأديبي– النقل –مثلا– لم يقرر نظاما كعقوبة، وإنما قرر للمصلحة العامة التي تستهدف حسن إعادة توزيع عمال المرافق من مكان إلى آخر وعلى أقسامه المختلفة، بما يضمن استمرار سيرها بانتظام واطراد، بما يحقق تلك الغاية–صدور قرار نقل المدعي مكانيا على أثر الخلاف الذي حصل في الاجتماع مع العميد وبالمخالفة لضوابط النقل المقررة لدى الإدارة– أثر ذلك: إلغاء قرار النقل– صدور قرار فصل المدعي بحجة عدم مباشرة العمل في الجهة المنقول إليها على الرغم من أن الدعوى منظورة أمام

---

[1] محكمة العدل العليا الاردنية – الطعن رقم 46 لسنة 1998 قضائية – منشور على شبكة قوانين الشرق

القضاء بخصوص قرار النقل وعلى الرغم من علم الإدارة بعزم الدائرة على إصدار قرارها بوقف تنفيذ قرار النقل، يجعل قرار الفصل مبنيا على سبب غير صحيح- أثر ذلك: إلغاء قرار الفصل".[1]

يتبين من واقع التطبيقات القضائية إن قضاء دول المقارنة قد تصدى لقرارات الإدارة التي تصدرها ضد موظفيها بهدف التنكيل والانتقام والبواعث الشخصية متقنعة بالسلطة التقديرية لها مخفية العقوبة التي تقصدها بالصالح العام حيث بينت تلك الأحكام بان السلطة التقديرية ليست مطلقة بل هي مقيده بحسن استعمالها .

المطلب الثالث

توقيع العقوبات التأديبية المقنعة لغايات أخرى

نتناول في هذا المطلب ببيان، أولاً: استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي لمُصدر القرار أو لغيره، وثانياً: استعمال السلطة تحقيقاً لغرض سياسي أو حزبي.

أولاً: استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي لمُصدر القرار أو لغيره:

أشرنا فيما مضى، الى أن رجل الإدارة لم يمنح ما يتمتع به من اختصاصات واسعة إلا لتحقيق هدف وحيد هو المصلحة العامة، فإذا سعى بقراره إلى ما يخالفها محققا نفعاً شخصياً له أو لغيره على حساب المصلحة العامة، عُد قراره خارجاً عن نطاق المشروعية، لكونه مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وهذه هي أبشع صور الانحراف، فرجل

[1] حكم لديوان المظالم بالقضية رقم 1253\1\ق لعام 1425هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية 1428، ص 813.

1435/11/13

الإدارة الذي يُعين للسهر على تحقيق مصالح الجماعة وحماية الخير المشترك لها، قد ينسى واجبه ويتحلل من قيوده ويسعى للحصول على نفع ذاتي، فيخرج عن نطاق وظيفته، ويفقد عمله صفته العامة، ذلك أن كل عمل يجب أن يهدف بالأساس إلى تحقيق مصلحة عامة، وإلا فقد صفته العمومية ولو كان من قام به موظف عمومي، ولكي يوصم القرار الإداري بالانحراف بالسلطة لابتغائه تحقيق مصلحة خاصة، يشترط أن تكون تلك المصلحة هي دافع مُصدر القرار الأصيل ومحركة الرئيسي في الاتجاه الذي قصده وتوخاه من الإيثار والتفضيل، وينبى على ذلك أن مصدر القرار إذا كان دافعه الرئيسي من إصداره تحقيق نفع عام ولكن ترتب إلى جانبه نفع لأفراد، فهذا لا يؤثر على مشروعية القرار ولا يجعله مشوبا بالانحراف بالسلطة.[1]

ومن أمثلة هذا العيب في مجال التأديب الإداري، أن تصدر الإدارة قراراً بنقل موظف أو فصل الموظف من وظيفته، ليس بهدف تحقيق المصلحة العامة، وإنما بقصد تحقيق مصلحة شخص آخر، يستفيد من الوظيفة التي أصبحت خالية بنقل شاغلها أو فصله، أو أن تقوم الإدارة بإصدار قرار بترفيع أحد الموظفين محاباة له على غير ما يقتضي القانون متخطية بذلك زميلاً له يُفضله في شروط الترفيع، ففي هذه الحالات يكون قرار الإدارة قد حقق مصلحة شخصية لهذا الشخص إكراماً له أو لنفوذ والده أو لكونه محسوباً على أحد الأشخاص، وحاد القرار الإداري عن الهدف الحقيقي الذي يجب أن يتغياه قرار الإدارة، وهو تحقيق المساواة والعدالة في صفوف الموظفين ليحقق بالتالي المصلحة العامة،

---

[1] خليفة ، إلغاء القرار الإداري، مصدر سابق، ص 343.

ولذلك يكون مثل هذا القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة لأن قرارات الإدارة يجب أن تكون منزهة عن الميل والهوى ومحققة للأهداف المرجوة منها حتى تكون مشروعة.[1]

وفي السعودية، قضى ديوان المظالم بان : "المدعي يطعن في تقويم أدائه الوظيفي الصادر بدرجة ((مرضي)) لعامين .... نتيجة التقويم ليست طليقة من كل قيد ، بل هي مقيدة بالبيانات المتعلقة بعمل الموظف عن سنة التقرير – .. سبب منح المدعي درجة مرضي غيابه عن العمل وتكرر ذلك وخروجه دون إذن ، وصدور قرارات حسم بسبب غيابه، وماوجه إليه من لفت نظر ، لإدلائه بتصريح منسوب لوكيل الأمين– الجهة المدعى عليها تذكر إن تلك الأسباب جزء من المبررات لمنح درجة ((مرضي)) ولم تقدم بقية المبررات ، فيكون كلامها في الباقي مرسلا–.. القراران المطعون عليهما خالفا النظام واتسما بإساءة استعمال السلطة –أثره : إلغاء قرار تقويم أداء المدعي الوظيفي للعامين محل الدعوى .. ".[2]

وفي مصر ، فقد أكدت محكمة القضاء الإداري هذا المبدأ، حينما قضت: "إذا كان القرار المطعون فيه قد تضمن إلحاق المدعي بوظيفة أخرى بالديوان العام بالوزارة وكان صدوره في ظروف وملابسات تدل على انه وان كان في صورة قرار نقل إلا انه في حقيقته ليس مجرد نقل مكاني بل قصد به إلى حرمان المدعي من وظيفة ملحق تجاري بمدينة ... التي عين فيها عقابا له على ماتضمنه إنذاره المعلن للحكومة في... من اعتراضه على قرار إجراء المسابقة عن وظيفة يشغلها بالفعل ومن أن هذا القرار باطل ومخالف للقانون ، والتنبيه بتنفيذ القرار الصادر في... بتعيينه في الوظيفة، وقد أعقب هذا الإنذار ندبه بتاريخ

---

[1] هيكل، السيد خليل، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مصدر سابق، ص 435.

[2] حكم لديوان المظالم في القضية رقم 4525\1\ق لعام 1425هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص 711. 1435/11/13

... للعمل بادرة الشئون الجمركية، وتلا ذلك صدور القرار المطعون فيه – فهذه الظروف والملابسات لاتدع مجالا للشك في أن الحكومة لم تستعمل سلطتها في النقل للغرض الطبيعي الذي شرع النقل المكاني من اجله بحسب صالح العمل أو مقتضياته، إذ لم يتبين من الأوراق وجود سبب مصلحي يدعو إلى النقل، بل تدل الظروف على انه ينضح بعدم الرضا والسخط ويحمل في طياته ابتداعا لنوع من الجزاء التأديبي لم ينص عليه القانون ولا يجوز توقيعه على الموظف إلا لذنب اقترفه وبعد إتباع الإجراءات التي قد يستوجبها القانون فان ذلك يجعل القرار المذكور منطويا على عقوبة مقنعة ومعيبا لصدوره من غير الهيئة المختصة ، ومن ثم يتعين إلغاءه أيضاً".[1]

وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري جاء فيه " انه وان كان للسلطات الإدارية حرية الاختيار عند إجراء الترقية إلى الدرجة الثانية فما فوقها بما لامعقب عليها في اختيارها إلاأن هذه الحرية ليست مطلقة ، إذ تجد حدها الطبيعي في الحكمة التي أملتها وهي تمكينها من اختيار أصلح الموظفين وأقدرهم على شغل الوظيفة المراد الترقية إليها ، وان يستند اختيارها إلى وقائع صحيحة تؤدي إلى النتيجة التي انتهت إليها–فإذا تنكبت السلطات المذكورة هذه الغاية ابتغاء الدافع الشخصي أو الانتقام الحزبي فان قرارها يكون مشوبا بسوء إستعمال السلطة . إذا لم يهدف الاختيار إلى غايته الحقة من اختيار الأصلح والأجدر بقدر ماهدف إلى إيثار الأقارب وحرمان المدعي من ترقية استحقها لا لعيب فيه وإنما بسبب قرابته

---

[1] حكم للمحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 147 لسنة 7 قضائية بتاريخ 1954/12/26 ، مكتب فني 9، الجزء 1، ص 179 ، منشور شبكة قوانين الشرق. 1435/11/13

لرئيس الحزب المعارض للوزارة التي بيدها مقاليد الحكم ، مما يجعل القرارات الصادرة على أساسه باعتبارها كل لايقبل التجزئه مشوبة بسوء استعمال السلطة"[1]

وقضت المحكمة ذاتها "إن ندب المدعي للعمل في وظائف غير وظيفته الأصلية بديوان المحاسبة الذي انتهى بتعيينه مديرا عاما للإدارة والتوريدات والخزانة بوزارة المالية لاينطوي على تنزيل في الوظيفة او الدرجة لان الوظيفة التي انتهى الأمر بتعيينه فيها لاتقل مستواها أو درجتها عن الوظيفة التي كان يشغلها بديوان المحاسبة كما لااعتداد بما يدعيه من إن ندبه لوزارة المالية كان بقصد تفويت الترقية عليه لوظيفة وكيل الديوان الذي سبق إن رشح لها مرتين، إذا روعي إن الترقية إلى الوظيفة التي كان يأمل في الترقية إليها ليست بالاقدمية انما تتم بطريق الاختيار طبقا لما تقدره جهة الإدارة عند المفاضلة بين المرشحين لشغلها فتختار من تتوافر فيه العناصر التي ترى معها انه أجدر بالقيام بأعبائها ولم يثبت المدعي إن تعيين من يطعن فيهما كان ينطوي على إساءة استعمال السلطة ولا يكفي في ذلك إن يكون احدهما قريبا لرئيس الديوان وقتئذ بل يجب إن يقوم الدليل على أن هذه القرابة كانت هي الباعث الأساسي الذي حدا بمصدر القرار إلى إصداره متوخيا في ذلك إيثار هذا الغريب ولكن قد بان من الأوراق إن الباعث الذي دفع رئيس الديوان إلى نقل المدعي إلى وزارة المالية هو انه لم يكن أهلا للعمل بالديوان المذكور "[2]

وجاء في قرار لمحكمة العدل العليا في الأردن " إن عيب إساءة استعمال السلطة يخول المحكمة أن تمتد رقابتها إلى البواعث والدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها

---

[1] القضاء الاداري الطعن رقم 55 لسنة 5 قضائية بتاريخ 1952/5/1 مكتب فني رقم 6 رقم الجزء 3 رقم الصفحة 909 – منشور على شبكة قوانين الشرق1435/11/13

[2] القضاء الاداري الطعن رقم 550 لسنة 5 قضائية 1953/6/24 –مكتب فني 7 – رقم الجزء 3 رقم الصفحة 1733 –منشور على شبكة قوانين الشرق 1435/11/13

بصرف النظر عن كون القرار قد صدر عن شخص مختص واستوفى اجراءاته الشكلية وانه مطابق للقانون"[1]

وفي حكم آخر لها ".. إن البينة الشخصية التي استمعتها المحكمة أثبتت أن هناك فتورا بالعلاقة بين المستدعي وبين رئيسه بسبب خلافهما بانتخاب الصحفيين حيث قام الأخير بتجميد المستدعي بالعمل بعد أن نقله من القسم الذي يعمل به إلى قسم آخر ولم يوكل إليه أي عمل قبل إن ينسب بإحالته على التقاعد ، كما قام بحرمانه من بدل التنقلات التي يستحقها بعد إن قام بتخفيضها قبل إحالته على التقاعد بعشرة أشهر ، وان المحكمة تجد من هذه البينات التي اقتنعت بها إن التنسيب بإحالة المستدعي على التقاعد لم يكن بدافع الحرص على المصلحة العامة وإنما كان صادرا عن بواعث شخصيه الأمر الذي يجعل هذا التنسيب باطلا .. "[2]

ويتبين من خلال تلك الاحكام ان قضاء دول المقارنة تنبه والغى القرارات الادارية التي تخرج عن المصلحة العامة وتصدر عن بواعث شخصية او تصدر بقصد تحقيق نفع شخصي او ايثار الاقارب .

ثانياً: استعمال السلطة تحقيقاً لغرض سياسي أو حزبي:

كقاعدة عامة إن من الضروري أن تكون الإدارة دائماً محايدة، أو أنها يجب أن تكون كذلك، فهي لا تتغيا إلا تحقيق الصالح العام، دون أن تتأثر بطيف ولون سياسي ما، أو دافع حزبي، ولكن الإدارة قد تنحرف بسلطاتها أحياناً لتحقيق أغراض سياسية أو حزبية،

---

[1]محكمة العدل العليا الطعن رقم 83 لسنة 1964 قضائية –منشور على شبكة قوانين الشرق،1435/11/13

[2]حكم لمحكمة العدل العليا قرار 10 في القضية رقم 94/340 تاريخ 10/9 /1995 ، نقلا عن نواف كنعان ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص 306.

كأن يُصدر رجل الإدارة قراراً إداريا لتحقيق غرض سياسي أو للتنكيل بخصومه الحزبيين، فمثل هذه القرارات تكون معيبة في غاياتها لكونها لا تتغيا تحقيق المصلحة العامة، وإنما انحرفت بسلطاتها لتحقيق أغراض أخرى غير شرعية.[1]

فإذا حاد رجل الإدارة عن هذه القاعدة، وابتغى بقراره التعبير عن وجهته السياسية أو التنكيل بخصومه السياسيين خرج قراره عن دائرة المشروعية، وأمسى موصوماً بعيب الانحراف بالسلطة، ومستوجبا الإلغاء، لأن ما قام به رجل الإدارة يُعتبر خروجاً على مقتضيات الواجب الوظيفي التي يوجب على الإدارة أن تقف على الحياد من التيارات الحزبية السائدة في المجتمع، وأن لا يسعى رجالها بقراراتهم إلى محاباة حزب على حساب حزب وأحزاب أخرى، ولو كانوا ميالين –أي رجال الإدارة– له أو معتنقين لاتجاهاتهم ومبادئهم الحزبية، والهدف من ذلك هو لسلامة المحافظة على استمرارية أداء العمل الإداري، دون أي تأثير بتغير الحزب القائم بإدارة الشؤون السياسية بالبلاد، فالأحزاب تتغير وفقاً لإرادة المجتمع، أما العمل الإداري فينبغي أن يتسم بالثبات لتحقيق الصالح العام لجميع الأفراد وليس لأبناء الحزب، بغض النظر عن ميولهم واتجاهاتهم السياسية، مع ضرورة التنويه هنا، إلى أن السبب الذي ساهم في انتشار هذه الصورة من الانحراف بالسلطة، جاء تلقاء السماح لرجال الإدارة من الانضمام للأحزاب السياسية في كثير من الدول، احتراماً لحقوقهم في إتباع ما يشاؤون من عقيدة سياسية، الأمر الذي قد أفرز بإصدار بعض قرارات من بعض رجال

---

[1] الطهراوي، القضاء الإداري السعودي، مصدر سابق، ص 215.

الإدارة في تلك الدول، لإدراك هدف حزبي معين، كإصدار رجل الإدارة قراراً بمنح إعانة أو إيقاف مساعدة لحزب ما، بقصد تحقيق مصالح أحزاب أخرى وهكذا. [1]

ولعل أكثر تطبيقات هذا النوع من الانحراف يحدث عند التغيير الوزاري عندما يحاول الحكام الجدد الانتقام من أنصار الأحزاب المعارضة، والقاعدة العامة هنا أنه لا يجوز للرئيس الإداري أياً كانت الإدارة التي يعمل بها أن يُصدر قرارات مُشبعة بالباعث السياسي، هدفها الانتقام ممن يخالفه رأياً، فمخالفة الموظف لرئيسه في العقيدة السياسية لا يُسوغ له عزل هذا الموظف مثلاً أو المساس به وبحقوقه، إلا أن لهذه القاعدة استثناء بالنسبة للوظائف ذات الطابع السياسي العليا، أو الوظائف الكبرى المتصلة بالدفاع الوطني كوظائف كبار القادة العسكريين، فهي وظائف شديدة الحساسية لا يمكن أن تحرم على أي حكومة ديمقراطية وهي تعين فيها أن تتجرد من كل اعتبار سياسي، بل لا بد لشاغلها أن يكون على وفاق معها –أي الحكومة– من الناحية السياسية، ومن ثم يمكن للحكومة إصدار قرارات تعيين في الوظائف ذات الطابع السياسي، وكذلك العزل منها لأغراض سياسية ولا تعتبر قراراتها هنا مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة وذلك يعود لطبيعة ومقتضيات تلك الوظائف، إذ لابد من الالتزام بسياسة الحكومة والعمل على تنفيذها تحقيقاً للاستقرار وبالتالي يكون للحكومة حق العزل والتعيين لأسباب سياسية بحته تحقق الصالح العام.[2]

وفي مصر، فقد جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا: " إذا كان الثابت من ظروف الدعوى وملابسات إصدار قرار صرف المدعي من الخدمة، أنه صدر بصورة غير

---

[1] جمال الدين، سامي، الدعاوى الإدارية: والإجراءات أمام مجلس الدولة، مصدر سابق، ص 298.

[2] خليفة، الانحراف بالسلطة، مصدر سابق، ص 178- 179.

عادية تنم عن الخلاف في شأنه بين الوزارة ورئيس الجمهورية وقتذاك... فإن هذا يؤيد صدق ما ينعاه المدعي، على القرار المذكور من أنه صدر بباعث حزبي، ومن ثم يكون قد صدر مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة لصدوره بباعث حزبي لا بغاية من المصلحة العامة، وبالتالي يكون قد وقع باطلاً ويتعين إلغاؤه".[1]

أما في الأردن فقد جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الملغاة : " .... أعطى المشرع مجلس الوزراء سلطة تقديرية في إحالة الموظف على الإستيداع إذا ما توفرت شروطه ولا يحد من هذه السلطة إلا قيد حسن إستعمالها وعدم صدورها عن بواعث شخصية أوإنتقامية وكون القرار صدر بناء على تنسيب الوزير بهدف الإنتقام وعن بواعث شخصية موصومة بعيب إنحراف السلطة فإنه يغدو غير موافق لأحكام القانون ، وفقا لأحكام المادة (175) من نظام الخدمة المدنية، وقد استقر الفقه والقضاء أن للقضاء الإداري سلطة كاملة في بسط رقابته على مشروعية القرار الإداري من حيث التحقق من صحة التنسيب وموافقته لمبدأ المشروعية وإستهدافه لتحقيق المصلحة العامة "[2] .

وفي حكم آخرلها عن هذه الحالة – بالإضافة لحالة استخدام مُصدر القرار سلطته بقصد الانتقام أو الإضرار بالغير– جاء فيه : "... وحيث أنه لم يرد دليل قاطع يُظهر أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، أو أن مجلس الوزراء عند إصداره كان مدفوعاً بعوامل سياسية، أو بواعث شخصية، أو بقصد الكيد أو الانتقام، أو أنه استعمل النصوص القانونية بقصد الخروج عن أهداف القانون وغاياته، فيكون المستدعي قد أخفق

---

[1] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 0003 لسنة 01، مكتب فني رقم 5 - رقم الصفحة 699 -تاريخ 1435/11/1960،13/4/26

[2]حكم لمحكمة العدل العليا الاردنية رقم 2011/129 ، المنشور على موقع قسطاس الالكتروني ،1435/11/13

في إثبات دعواه ويكون القرار الطعين بمنأى عن الأسباب التي نعاها عليه والدعوى مستوجبة الرد...".[1]

اما في السعودية فلم يتعرض ديوان المظالم لاستعمال السلطة لتحقيق اغراض سياسية او حزبية وذلك لعدم وجود احزاب سياسية في السعودية.

المبحث الثاني

مخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف

تلجأ الإدارة أحياناً إلى استخدام سلطتها في تحقيق غاية غير الغاية التي حددها واضع النظام أو اللائحة على وجه التخصيص، أي مخالفة الهدف المخصص ولو كان الهدف يتصل بالمصلحة العامة، فالقرار الإداري يجب ألا يستهدف المصلحة العامة فحسب، بل أيضا يجب أن يحقق الهدف الخاص الذي حدده القانون لجهة الإدارة في إصدار هذا القرار، فإذا اتخذت الإدارة قرارها مستهدفة غاية أخرى غير تلك التي عينها النظام كان القرار مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة حتى ولو كان هدفها تحقيق المصلحة العامة.[2] وسوف نتناول هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: المقصود بقاعدة تخصيص الأهداف ومصادرها.

---

[1] حكم لمحكمة العدل العليا ، قرارها رقم 8 في القضية رقم 96/69 بتاريخ 1996/6/12م، منشور على شبكة قوانين الشرق ،1435/11/13

[2] شفيق، علي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية مقارنة، السعودية، مركز الإدارة العامة: مركز البحوث، 2002م، ص 150.

المطلب الثاني: صور خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف في مجال العقوبات التأديبية المقنعة.

المطلب الأول

المقصود بقاعدة تخصيص الأهداف ومصادرها

تتحقق هذه الحالة عندما يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق هدف غير الذي حدده القانون، هو تحقيق المصلحة العامة، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيقها المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفاً معينا يجعله نطاقاً لعمل إداري محدد، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار المصلحة العامة فحسب، بل أيضا يجب أن يحقق الهدف الخاص الذي عينه القانون لرجل الإدارة عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار بالغاية المخصصة التي رسمت له وإذا خرج عنها رجل الإدارة في قراره كان مشوباً بالعيب،[1] ولقد انقسم الفقه في تفسيرهم لقاعدة تخصيص الأهداف على النحو التالي:[2]

- ذهب بعض الفقهاء للقول: بأن قاعدة تخصيص الأهداف تعني وجوب التزام الإدارة في نشاطها تحقيق هدف معين أو محدد والوصول إلى ذلك الهدف باستعمال الوسائل المشروعة المحددة، إذ لا يجوز الخروج عن الهدف المخصص لتحقيق هدف آخر ولو كان في إطار تحقيق المصلحة العامة أو

---

[1] هنية، أحميد، عيوب القرار الإداري: حالات تجاوز السلطة، الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، العدد 5، 2001، ص60.منشور على الموقع الالكتروني

http://univ-biskra.dz/fac/droit/images/revues/mntda/r5/mk5a4.pdf

[2] انظر بشأن ذلك ، الشمري، فاضل حمود، قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق ، ص 36.

تحقيق الهدف المخصص باستعمال وسائل أخرى غير تلك التي تم تحديدها قانوناً.

- وذهب آخرون للقول: بأن القرار الإداري يكون مشوباً بعيب الانحراف عن السلطة في هذه الحالة إذا كان الباعث/ السبب في اتخاذه تحقيق هدف غير الذي تغياه المشرع وأراده حين منح الإدارة سلطة اتخاذ هذا القرار، ولا يهم بعد ذلك أن يثبت أن الإدارة كانت تستهدف من القرار الصادر تحقيق الصالح العام ما دامت هذه المصلحة العامة غير المصلحة المحددة قانوناً.

فالفرق بين الانحراف عن المصلحة العامة والانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف أنه في حالة الانحراف عن مبدأ تخصيص الأهداف يكون العضو الإداري حسن النية لا يبغي إلا تحقيق الصالح العام، ولكنه يستخدم ما بين يديه من سلطة ووسائل لتحقيق أغراض مما لا يجوز أن تتحقق بتلك الوسائل، أو ما لا يختص في تحقيقها، ومعنى ذلك أن لبعض القرارات الإدارية هدفين، أحدهما خاص وهو الذي يحدده القانون أو يستفاد من طبيعة الاختصاص، وهذا الهدف تختلف درجة تحديده من حالة إلى حالة أخرى، كما أن له دائماً هدفاً عاماً يتمثل بتحقيق المصلحة العامة.[1]

وتؤدي قاعدة تخصيص الأهداف دورا كبيرا وبارزا في حماية وصيانة حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم، فهي ضمانة هامة لهم في مواجهة الإدارة، حيث أنها تمثل قيداً على حريتها وممارسة سلطتها، الأمر الذي يؤدي إلى تقليص حالات الانحراف بالسلطة لاسيما في مجال الضبط الإداري والوظيفة العامة وهو الأمر الذي يُفضي إلى تحقيق صالح

---

[1] خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مصدر سابق، ص 194.

الأفراد وإدارتهم، وعند البحث عن مصادر قاعدة تخصيص الأهداف، يتبين لنا أن الهدف المخصص للإدارة يمكن أن يُعرف بشكل صريح أو ضمنياً، إذ:[1]

- أنه يمكن التعرف على الهدف المخصص من روح التشريع وقصد المشرع حتى وإن لم يُعلن عنه، وللقاضي هنا سلطة تقديرية واسعة، حيث يعمد إلى التفسير ليتبين قصد المُشرع ويستعين بكافة الأعمال التحضيرية والمذكرات الإيضاحية والمناقشات التي تمت حول التشريع، كما وأنه يبحث عن الإرادة الضمنية للمشرع بكل الوسائل الممكنة، وكل ذلك بغية التحقيق في هدف قرار الإدارة.
- عن طريق النص الصريح للمادة القانونية، حيث يُفصح المشرع عن الغرض الخاص للقرارات الإدارية، ومن ثم لا يجوز مخالفة ذلك الغرض الخاص حتى وإن كان لصالح تحقيق المصلحة العامة، فالمشرع في هذه الحالة ينص صراحة على الأهداف المخصصة التي يجب على الإدارة أن تستهدفها.
- استنباط الهدف من خلال طبيعة الاختصاص المقرر والمخول للجهة الإدارية، وكذا طبيعة السلطة والعمل الوظيفي التي تتولاه الجهة الإدارية.

وعلة تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف أن الجهاز الإداري بمختلف فروعه وتعدد أطرافه، وتكاثر مسئولياته لا يمكن أن يتيح لأي فرد من أعضاء هذا النظام الضخم، أن يأخذ على عاتقه تحقيق المصلحة العامة جملة، وعلى ذلك كان لكل سلطة من السلطات الممنوحة لهيئة أو عضو في الجهاز الإداري تحقيق طائفة خاصة من المصالح العامة دون

---

[1] الزبيدي ، خالد لفته شاكر ، تخصيص الاهداف في العمل الاداري ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية ، العدد 32 ، سنة 2003 ، ص 88-89

الطوائف الخرى التي خُصصت لأجهزة إدارية أخرى للقيام بها، حيث أن التنظيم الهيكلي للادارة الذي يحدده القانون وعلى ضوئه توزع السلطات يترتب عليه أن السلطة الممنوحة للموظف يقابلها مجال معين من المصلحة العامة، يتعين عليه تحقيقه وعدم خلطه مع مجالات المصلحة العامة الأخرى، فالقانون هنا عين له الهدف وحدده، والذي من أجل بلوغه منحة السلطة، فإن هو استخدام هذه السلطة للوصول إلى هدف آخر، ولو كان يحقق مصلحة عامة فإن قراره يكون مشوباً بالانحراف بالسلطة.[1]

ومع أن عيب الانحراف بالسلطة المتمثل بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف –كما يراها جانب من الفقه– أقل خطورة من صورته المتمثلة في مجانبة المصلحة العامة، إلا أن هناك جانباً آخر من الفقه ذهب للقول أن ذلك لا ينفي خطورة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك بالنظر إلى الآثار المترتبة عليها من اعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة على خلاف القانون، وهؤلاء الأفراد لا يعنيهم أن يكون الهدف المبتغى من تصرف الإدارة، كانت تقصد به تحقيق مصلحة عامة أم لا، إنما يعنيهم ما موقع عليهم من اعتداء سببه خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف، لذا، فإن خطورة الانحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري تتجلى فيما يشكله ذلك من خروج سافر على إرادة المشرع، حين حدد للإدارة اختصاصها بإصدار القرار قاصدا تحقيق غاية ما ذات اعتبار لديه، الأمر الذي يمكن القول معه بأن مخالفة الإدارة للهدف المخصص تشريعياً لإصدار

---

[1] الزبيدي ، مصدر سابق ، ص87- 88

بعض قراراتها، يمثل اعتداء منها على اختصاص السلطة التشريعية الأمر الذي يجعل ذلك القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم مما يوصمُة بالانعدام.[1]

ورغم ذلك، فإن صورة خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف تبقى أقل خطورة من صورة مجانبة المصلحة العامة، ذلك أن رجل الإدارة -خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف- هنا ما يزال يتصرف في حدود الصالح العام، وهذا العيب يتحدد في حالتين هما:[2]

1. الخطأ في تحديد مدى الأهداف المنوط بالموظف -رجل الإدارة- تحقيقها: ومن أمثلتها ما تلجأ إليه سلطة ترخيص السيارات من الامتناع عن تسليم الرخصة التي توفرت لها شروط الترخيص والحصول عليها قانونا تمكينا لجهات حكومية أخرى من استيفاء رسوم أو ضرائب مستحقة لها من أصحاب هذه التراخيص.
2. الخطأ في كيفية استعمال الموظف – رجل الإدارة- للوسائل المتاحة: ومن أمثلة هذه الحالة أنها ترجع إلى استعمال رجل الإدارة في سبيل تحقيق هدف عام منوط به تحقيق وسائل غير مقررة قانوناً.

وفي الواقع، هناك عدة صور أو حالات لمخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف، والتي تتعدد بتعدد الأهداف المخصصة التي يحددها المشرع للإدارة وفي المجالات المختلفة، ولعل أهمها وأكثرها وقوعاً في عمل هي: إساءة استعمال السلطة في مجال الضبط الإداري، وإساءة استعمال سلطة الاستيلاء، وإساءة استعمال الإجراءات، بالإضافة إلى إساءة استعمال

---

[1] خليفه، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مصدر سابق، ص 197.

[2] أبو العثم، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص 392.

السلطة في ميدان الوظيفة العامة،[1] وما يعنينا في هذه الدراسة هو الصورة الأخيرة والمتعلقة بالوظيفة العامة، والتي سنبينها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

هذا وقد ضمن القضاء تحديد الرقابة على قاعدة تخصيص الأهداف في مجال عمل الإدارة في كل من مصر والأردن والسعودية ، حيث:

قضى ديوان المظالم السعودي جاء فيه : "...... إن الإدارة ملزمة بالتزام الغرض الذي رسمه المنظم فإذا جاوزت هذا الهدف إلى ماعداه ولو كانت حسنة النية أصبحت قراراتها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة ..".[2]

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بان : " .. قصر اختصاص المحاكم التأديبية على الطعون في قرارات الجزاءات المقنعة وهي الجزاءات المستوردة بإجراء أو تصرف إداري تختص بنظر المنازعات فيها محكمة القضاء الإداري– الطعن في هذه القرارات والنعي عليها بعيب الانحراف بالسلطة ومنه إن تستهدف جهة الإدارةبالإجراءأو التصرف الانتقام من الموظف العام أو معاقبته –أو بعيب الخروج على قاعدة تخصيص الأهداف– بان تستهدف جهة العمل تحقيق مصلحة عامة بغير الطريق الذي رسمه القانون خصيصا لتحقيقها .. "[3]

---

[1] طلبه، القانون الإداري، مصدر سابق، ص 311، وانظر لمزيد من التفصيل ، د خالد الزبيدي ، مرجع سابق ص91-122

[2] حكم لديوان المظالم في القضية رقم 1/1253/ق تاريخ 1427 مجموعة الأحكام والمبادىء الإدارية – المجلد الثاني ص 823 ، منشور على موقع البوابة الالكترونية بديوان المظالم 1435/11/13

[3] حكم للمحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 640 لسنة 25 قضائية بتاريخ 3\1\1984م، مكتب فني رقم 29، الجزء 1، ص 111، منشور بشبكة قوانين الشرق.1435/11/13

أما في الأردن، فقد ذهب قضاؤها الإداري للقول: "على رجل الإدارة أن يستهدف في أي قرار يصدره تحقيق الهدف الذي خصصه القانون لممارسة سلطته التقديرية فإذا خلا قراره من تحقيق ذلك الهدف كان مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة"[1].

وفي حُكم لها أيضاً جاء فيه: "إن عيب إساءة استعمال السلطة لا يتحقق إلا إذا كان هناك انحرافاً في استعمال السلطة، وذلك إذا اتخذت الادارة قراراً لحماية أغراض غير التي قصدها المشرع من منحها تلك السلطة".[2]

المطلب الثاني

صور خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف في مجال العقوبات التأديبية المقنعة

إن القاعدة الأساسية في علم الإدارة العامة هي أن إنشاء الوظائف العامة وتغييرها أو إلغاؤها يقوم على أساس علمي، ولا يترك شأنها لمجرد أهواء القيادات الإدارية، لما قد يحيط بتصرفاتهم من اعتبارات شخصية تجانب المصلحة العامة، وتُغاير الهدف الذي من أجله تستحدث الوظائف العامة، فالوظيفة العامة تُعبر بالأساس عن حاجة معينة، والأصل أن للإدارة سلطة نقل الموظفين نقلاً مكانياً أو نوعياً لتحقيق مصلحة العمل كما أن لها سلطة ترفيعهم حسب الأنظمة المعمول بها مثلاً، إلا أنه يحدث في كثير من الأحيان أن تُسيئ الإدارة استعمال سلطتها في مجال الوظيفة العامة، لذا لابد من رقابة قضائية تحمي

---

[1] حكم لمحكمة العدل العليا رقم 83\1964 بتاريخ 1\1\1964م، مجلة نقابة المحامين العدد 1 لسنة 1965م، ص 21.ومنشور على شبكة قوانين الشرق 1435/11/13

[2] حكم لمحكمة العدل العليا الاردنية ، قرارها رقم 78/31، مجلة نقابة المحامين، 1979م، ص 154.

الموظفين من عسف الإدارة وتسلط الرؤساء في مجالات الوظيفة العامة المختلفة، وحتى يبقى الموظف في أمان واستقرار وليطمئن كل موظف عن مستقبله الوظيفي وما يترتب عليه من شؤون حياتية، وبذلك تسير المرافق العامة بانتظام واضطراد ويتحقق للموظف الضمانات التي تحميه، ومن ثم تفعيل طاقاته وإيجاد روح الإبداع لديه وازدياد نشاطة محققا بذلك هدف الوظيفة وتبعاً المصلحة العامة.[1]

ونتناول فيما يلي موقف القضاء في كل من السعودية ومصر والأردن، لأبرز صور خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف في مجال العقوبات التأديبية المقنعة:

1. استعمال سلطة الإدارة لنقل الموظفين .
2. ثانياً: تأديب الموظفين.
3. الفصل بغير الطريق التأديبي.

أولاً: استعمال سلطة الإدارة لنقل الموظفين:

خول المُشرع للإدارة سلطة نقل موظفيها من مكان لآخر ومن وظيفة لأخرى وفقاً لمتطلبات الصالح العام، أما إذا اتخذت هذه السلطة ستاراً لتحقيق أهداف أخرى كالانتقام من الموظف أو بدون وجه حق كان القرار مشوباً بعيب الانحراف[2]

فقد تفرض مقتضيات الصالح العام على جهة الإدارة نقل أحد موظفيها من مكان لم يعد بحاجة إلى خدماته، إلى مكان آخر في أمس الحاجة الى تخصصة، وهذا هو النقل المكاني ويختلف عن النقل النوعي الذي يكون من وظيفة إلى أخرى في نفس المستوى

---

[1] العقيلي، اسامة استعمال السلطة، مصدر سابق، ص 161- 162.

[2] أبو العثم، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 395.

الوظيفي وفي نفس جهة العمل، حيث تفرض متطلبات العمل الإداري اللجوء إلية، وحتى يكون النقل مشروعا يجب أن يكون نابعا من الرغبة في تحقيق مصلحة العمل وتيسير أداءه، ورفع مستوى الخدمة التي يؤديها الجهاز الإداري حيث أن القاعدة المسلمة أن للإدارة سلطة نقل موظفيها بهدف تحقيق الصالح العام، فإذا خالفت جهة الإدارة هذه القاعدة فإن القضاء يلغي قرارها لأنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، والنقل بنوعيه هو سلطة خولها المشرع للجهة الإداريةتجريه وفقا لسلطتها التقديرية، حسبما تمليه عليها صالح العمل ومقتضياته، والمشرع عندما منح الإدارة سلطة تقديرية لإجراء النقل النوعي من وحدة إلى أخرى، أو من داخل الجهاز الحكومي والهيئات العامة إلى القطاع العام أو العكس، فإنه اشترط ألا يضار الموظف جراء ذلك، فيجب ألا تتحرك الإدارة في ممارساتها سوى لحافز الصالح العام وحسن التنظيم المرفقي المبرر لتوزيع عمال المرفق على نحو من الأنحاء[1] .

فالنقل هو بالأساس، جاء لتحقيق مصلحة العمل عن طريق توزيع الموظفين بين الوظائف والأماكن المختلفة، توزيعاً يكفل للوظيفة العامة أداءً أكفأ، طالما أن هذا النقل يهدف لتحقيق المصلحة العامة، ولا ينطوي بالأساس على سوء استعمال السلطة، ولا يُستشف منه أي مساس بحق الموظف سواء من حيث مكانة الوظيفة أو الدرجة التي يشغلها، كي لا يعتبر قرار النقل -مكانيا أو نوعيا- منطويا على عقوبة تأديبية، أما إذا صدر قرار الإدارة بنقل الموظف بقصد عقوبة تأديبية مقنعة عليه لا يجوز إتباعها بغير اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها قانونا، وخالفت الإدارة بذلك الهدف المخصص من نقل الموظفين، فإن القضاء في هذه الحالة يقرر أن قرار الإدارة يكون مشوبا بعيب إساءة

---

[1] حمدان، زايد حمد، في القضاء الإداري، مصر، مكتبة الظلال، 1973، ص 136.

استعمال السلطة، إذ أن غاية قرار الادارة للنقل يجب أن تكون لتحقيق مصلحة العمل والمرفق الذي يعمل به الموظف لغاية تحسين أداء هذا المرفق وتعزيز كوادره وتحقيق أهدافه.[1]

ففي الأردن جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الملغاة : " إن الأساس في نقل الموظفين المكاني والنوعي متروك لسلطة الإدارة التقديرية تترخص في إجرائه على حدود احتياجات العمل ومتطلباته ومقتضيات الصالح العام عملا بالمادة 63 من نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1988 وتخضع لرقابة محكمة العدل العليا إذا كان ينطوي على عقوبة تأديبيةأويأخذ حكم القرار التأديبي . وعليه فنقل المستدعي الأول من وظيفة إلى أخرى تقل عنها في المستوى ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام وبالتالي يكون قرار نقل المستدعي الأول مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة "[2]

وفي حكم أخر أكدت فيه إن "..... قرار النقل المطعون فيه ينطوي على إجراء تأديبي مقنع وهو بهذه الصفة يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ويتعين إلغاؤه"،[3]

وقضت في حكم آخر لها جاء فيه: "وبما أن نقل المستدعية من وظيفة (مديرة مدرسة) إلى وظيفة تقل بمستواها عن الوظيفة الأولى وهي (مساعدة في مدرسة)، علاوة على أن النقل كان على اثر ارتكاب المستدعية لعدة مخالفات مسلكية تنطوي على عقوبات تأديبية

---

[1] حسان، إبراهيم، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، بغداد- العراق، مؤسسة يافع للنشر، 1980م، ص 203.

[2] حكم لمحكمة العدل العليا الاردنية رقم 1994/94 منشور على موقع قسطاس 1435/11/25

[3] حكم لمحكمة العدل العليا رقم 1985/147، هيئة خماسية تاريخ 1986/9/3 منشورات مركز عدالة .

مقنعة، أي أن الإدارة قصدت معاقبة المستدعية دون اتخاذ الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية، فإن هذا القرار يكون مستوجباً الإلغاء.."[1]

وفي حكم آخر يؤكد على طبيعة علاقة الموظف بالدولة جاء فيه " يستفاد من نصوص المواد 63/ 1 و 66 من نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1998 إن سلطة الإدارة في نقل الموظفين هي سلطة تقديريه لا يقيدها سوى عدم المشروعية او استعمالها لغير الصالح العام، من المبادئ المسلم بها والمستقرة فقها وقضاء أن علاقة الموظف بالدولةهي علاقة تنظيميه تحكمها القوانين والانظمة والقرارات الصادرة بهذا الشأن ، وتعديل أحكام هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف هو إجراء عام ، متى كانت المصلحةالعامة تقتضي ذلك ، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له حق الطعن بالقرارات المتعلقة بتنظيم المرفق الذي ينتمي اليه ، أو التحدي بالتنظيم القديم ما دام لم يكتسب في تطبيق النظام القديم بحقه مركزا قانونيا ذاتيا ، لان هذا التنظيم مقصود به الصالح العام وليس صالح الموظف، قاعدةإن الموظف يجب أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والانظمه والقرارات وكل ما للموظف هو أن يحتفظ له بالمركز القانوني من حيث الدرجة والراتب. إذا كان من الثابت إنالوظيفة التي نقل إليها المستدعي توازي وظيفته السابقة من حيث الراتب والدرجة والمستوى الوظيفي ، فانه لا يرد الاحتجاج بأن مستشفى البشير بعمان اهم من مستشفى النديم بمادبا ، فطبيعة عمل المستدعي هي القيام بعمليات الولادة وسواء تمت هذه العمليات هنا أو هناك وتبقى واحده ، ولا يرد القول بأنه تم نقل المستدعي إلىوظيفة ادنى مستوى من

---

[1] حكم لمحكمة العدل العليا ، رقم 1 في القضية رقم 94/354 بتاريخ 1995/4/4م، مجلة نقابة المحامين، ص 3335. ومنشور على موقع قسطاس 1435/11/25

الوظيفة التي كان يشغلها بمستشفى البشير ، كما لا يرد القول بأن قرار النقل تم دون إعطاء المستدعي وقت كاف لتهيئة نفسه للنقل ، ذلك إن المسافة بين عمان ومادبا هي نصف ساعة تقريبا بالسيارة ، وان القرار الطعين اعتبر نافذا بعد أسبوع تقريبا من صدوره وهي مدة كافيه لغايات تطبيق نص النظام، لا يرد احتجاج وكيل المستدعي من أن تنسيب الأمين العام بنقل المستدعي باطلا ، لأنه تم بناء على طلب رئيس المستدعي المباشر ، لان تنسيب الأمين ابتداء يجب إن يتم بالتشاور مع الرئيس المباشر للمستدعي"[1]

وفي السعودية قضى ديوان المظالم بان " ...الجهة الإدارية أفصحت عن سبب قرارها بأن المدعي ارتكب عدة مخالفات، فرأى مرجعه نقله لبيئة عمل أخرى مناسبة –العقوبات التأديبية التي يجوز إيقاعها على الموظف دون المرتبة العاشرة (الإنذار ، اللوم، الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي ثلاثة أشهر، الحرمان من علاوة دورية– الفصل) وليس منها النقل، وبهذا تكون الجهة الإدارية تزيدت على المادة 22 من نظام تأديب الموظفين –يتبين من ذلك تعسف الجهة الإدارية في استعمال حقها النظامي وانحرافها بسلطتها الممنوحة لها لتحقيق المصلحة العامة ويكون مخالفا للنظام– أثره: إلغاء قرار النقل"[2].

وفي حكم آخر لديوان المظالم جاء فيه " ... المدعي مشرف تربوي بمدرسة دار الملاحظة الاجتماعية يطعن في قرار الجهة الإدارية نقله إلىالإدارة العامة للتربية والتعليم – المدعى عليها أفصحت عن سبب القرار انه لمصلحة العمل ، ومصلحة العمل حسبما ثبت للقضاء لم تكن إلا بناء على خطاب أمير منطقة عسير – رقابة القضاء الإداري على

---

[1] حكم لمحكمة العدل العليا الاردنية رقم 599 لسنة 1999 منشور على موقع قسطاس 1435/11/25

[2] حكم ديوان المظالم رقم 1/2291/ق لعام 1427 مجموعة الاحكام والمباديء الادارية ص 993- منشور على الموقع الرسمي للبوابة الالكترونية لديوان المظالم 1435/11/13

القرارات وأسبابها ضمانه أساسية لاحترام حقوق وحريات الأفراد التي قرزها النظام – الواجب على المدعى عليها عند تلقي خطاب الإمارةأن تسأل عن مبررات النقل ، وما المصلحة المترتبة عند انتقال المدعي من عمله إلى عمل آخر لايختلط فيه بالطلاب ، والمستندات النظامية لتلك المبررات ، وتتحقق من ذلك – المدعى عليها سلطة تنفيذية مسؤولة مباشرة عن أعمالها، والوزير هو الرئيس المباشر والمرجع النهائي لشؤون وزارته بموجب المادة العاشرة من نظام مجلس الوزراء ، والعلاقة بين الوزارة وإمارة المنطقة علاقة إشراف لتحسين العمل بالمنطقة – المدعي اثبت ثناء مرجعه عليه وكفاءته وفق تقييم الأداء الوظيفي – ركن السبب منعدم بالقرار –أثرهإلغاء القرار ، وإعادة المدعي لعمله السابق ردا لاعتباره "[1]

وجاء في حكم آخر لديوان المظالم" ... قرارات النقل المطعون فيها استندت إلى الأمر السامي القاضي بإجراء التنقلات لموظفي الجمارك ، والمبين فيه إن لوزير المالية اتخاذ مايراه مناسبا لتلافي سلبيات عمل موظف الجمارك فترة طويلة في موقع واحد ، وهو مؤكد لما تضمنه نظام الخدمة المدنية ، ولم يؤسس استثناء لمصلحة الجمارك – هذا الحق مقرر في الظروف العادية لافي مثل ظروف المدعين عقب اتهامهم في قضية الشروع في التهريب الجمركي – القرارات تلك اتخذت منحى تأديبيا ، لكونها عقب تهمه ، وصدورها بحقهم دون غيرهم ، ويعد الرفع من مدير الجمرك الذي وصف بقاءهم انه في غير مصلحة العمل واقتراحه نقلهم ليكونوا عبرة لغيرهم – القرارات على ماسبق تعد عقوبة محدثة لم ترد

[1] حكم ديوان المظالم رقم 574/4/ق لعام 1426 هـ مجموعة الاحكام والمبادىء الادارية ص 772 منشور على الموقع الرسمي للبوابة الالكترونية لديوان المظالم ، 1435/11/12

في نظام تأديب الموظفين مايصم القرارات بعيب مخالفة النُظم والوائح-أثره : إلغاء قرارات النقل "[1]

وفي حكم اخر لديوان المظالم جاء فيه : "النقل بصورتيه المكانية والنوعية يخضع لسلطة الإدارة التقديرية شريطة أن يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، هي سير العمل وحسن توزيع الموظفين على الإدارات المتعددة -قرار نقل المدعي يظهر في صورة نقل مكاني، لكن ظروف الحال تكشف أنه يقصد بالإضافة لذلك إقصاء المدعي من وظيفته ...، للنص فيه على عدم تكليفه بأي عمل ...، وهو قد ينبئ عن عدم الرضا عن المدعي وابتداع جزاء تأديبي وعقوبة مقنعة لم ينص عليها النظام، ما يصم القرار بعيب الانحراف باستعمال السلطة – قرار النقل استند الى الأمر السامي القاضي بإجراء التنقلات لموظفي ... ولمصلحة العمل، لكنه يبقى وفق النظام ولا يجوز جعله متكأ لإلحاق الضرر بالموظف وجهة الإدارة -كان من حق الجهة إبقاء الموظف وعدم إسناد أعمال التفتيش إليه إن كان له موجب، لا أن تتعسف وتنحرف بسلطتها وتجمع له عقوبتين- الثابت أن القرار ألحق بالمدعي ضررا ماديا ومعنويا تمثل بعدم تكليفه بأعمال ... دون أن توجه له أي تهمة والتحقيق معه بشأنها، ما يؤكد الانحراف وانتفاء المصلحة العامة من نقله -لا يصح القول بأن غاية الجهة الإدارية تتحقق بإلغاء قرار النقل المكاني دون النوعي، لأنه بإلغاء قرار النقل المكاني سيبقى المدعي ممنوعا من مباشرة أعمال التفتيش، وهو محل دعواه ويقرار

[1] حكم ديوان المظالم رقم القضية رقم 1/2459/ق لعام 1424 هـ مجموعة الاحكام والمبادىء الادارية ص 783 منشور على الموقع الرسمي للبوابة الالكترونية لديوان المظالم 1435/11/12

النقل النوعي يلحق بالمدعي ضررا معنويا أمام زملائه وماديا حين يفوت عليه ما يصرف للمفتشين من بدلات ومكافآت – أثره: إلغاء قرار النقل بنوعيه"[1] .

وفي الاتجاه ذاته قضى الديوان بان : "مطالبة المدعي بإلغاء قرار نقله إلى مدرسة أخرى في ذات المدينة –من المقرر أن النقل النوعي أو المكاني للموظف حق لجهة الإدارة إذا قصدت فيه تحقيق مصلحة عامة واستهدفت صالح العمل ولم يترتب على النقل مساس بحقوق الموظف ولم يُقصد به توقيع جزاء تأديبي عليه– القرار المتظلم منه بُنيَّ على أسباب صحيحة وقُصد منه تحقيق مصلحة عامة – مؤدى ذلك: رفض دعوى الإلغاء".[2]

- أما في مصر فقد قضت محكمة القضاء الإداري" انه من المبادىء المقررة إن للإدارة الحق في نقل الموظف من مكان إلىآخر ومن عمل إلى غيره وهي التي تقدر ظروف النقل حسبما تراه مناسبا لصالح العمل وذلك كله بشرط عدم إساءة استعمال السلطة "[3]

وبينت في حكم آخر بان اختصاص المحاكم التأديبية يتحدد بتكييف الدعوى من قبل المدعي لدعواه فقضت : " اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعون في الجزاءات التأديبية المقنعة – العبرة في تحديد اختصاص المحاكم التأديبية بنظر إلغاء قرارات نقل العاملين هي بتكييف المدعي لدعواه بان قرار نقله ينطوي على عقوبة تأديبية"[4]

---

[1] حكم لديوان المظالم للقضية رقم 3593\1\ق لعام 1424هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية 1428، ص 594. 1435/11/12

[2] ديوان المظالم، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 4415 لسنة 1 قضائية بتاريخ 1427/3/24هـ شبكة قوانين الشرق. 1435/11/12

[3] القضاء الاداري الطعن رقم 1257 لسنة 7 قضائية بتاريخ 1953/12/29 – مكتب فني رقم 8 –رقم الجزء 1 رقم الصفحة 347 –منشور على شبكة قوانين الشرق 1435/11/13

[4] المحكمة الادارية العليا الطعن رقم 676 لسنة 25 قضائية بتاريخ 1983/1/1 –مكتب فني رقم 9 – رقم الجزء 2 رقم الصفحة 947 –منشور على شبكة قوانين الشرق 1435/11/12

وقد وضحت في حكم لها بأنه يشترط لانعقاد اختصاص المحكمة ان يكون القرار من القرارات الفردية حيث قضت بان :".. يشترط لانعقاد الاختصاص لهذه المحاكم إن يكون القرار المطعون فيه من القرارات الفردية التي تتمتع فيها الجهة الإدارية بسلطة تقديرية واسعه مثل قرارات النقل والندب والقرارات التنظيمية لاتصلح أداة للتستر لإنزال العقاب – أساس ذلك اتسامها بصفة العمومية وتتنافى طبيعتها مع فكرة العقاب ..."[1]

وضمن احكامها في هذا المجال قالت :"إن صدور القرار المتضمن نقل المدعي إلى ساحل المحمودية من رئيس إداري مختص بالتأديب دون النقل ومستندا إلى ذات الأسباب التي جوزي المدعي من اجلها بخصم أسبوع من مرتبه – لايدع مجالا للشك في إن مصدر القرار ماقصد بهذا النقل إلا توقيع جزاء على المدعي مكمل للجزاء الآخر وهو الخصم من مرتبه فيكون القرار في هذا الشق منه وان كان في ظاهره نقلا مكانيا إلا انه يستر في الواقع جزاء تأديبيا يعيبه انه ليس من الجزاءات المنصوص عليها في القانون على سبيل الحصر"[2]

وفي أحكام لها بشان النقل النوعي جاء فيه "إن النقل النوعي الذي يدخل في ولاية هذه المحكمة إنما هو النقل من وظيفة إلى أخرى تغاير في طبيعتها وفي شروط التعيين فيها الوظيفة السابقة المنقول منها لأنه يعتبر في هذه الحالة تعيينا في الوظيفة الجديدة مما تختص به هذه المحكمة طبقا للفقرة الثالثة من قانون مجلس الدولة وكذلك الأمر اذا كان الغرض من النقل إبعاد الموظف من وظيفة أعلى إلى أخرى أدنى منها أو حرمانه من مزايا

---

1 المحكمة الادارية العليا الطعن رقم 658 لسنة 24 قضائية بتاريخ 1983/1/29 - منشور على شبكة قوانين الشرق 1435/11/13

2 المحكمة الادارية العليا الطعن رقم 361 لسنة 7 قضائية بتاريخ 1964/4/18 – مكتب فني 9 رقم الجزء 2 رقم الصفحة 947 – منشور على شبكة قوانين الشرق ، 1435/11/12

أو اختصاصات كانت مقرره له في الوظيفة المنقول منها أو تفويت حق مستحق أو ثابت له، لانه في مثل هذه الحالة يكون النقل منطويا على جزاء تأديبي مقنع مما يدخل في اختصاص هذه المحكمة طبقا للفقرة الرابعة من المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة ، أما النقل المكاني الذي يخرج عن اختصاص هذه المحكمة فهو النقل من مكان إلى آخر أو من وظيفة إلى أخرى مماثلة بحيث لايعتبر هذا النقل تعيينا جديدا أوإجراء منطويا على عقوبة مقنعة وذلك طبقا للتفصيل السابق"[1]

وفي مجال النقل الذي يؤدي الى فوات فرصة الترقية قضت المحكمة "...إن النقل الذي يمتنع على الإدارةإن تجريه ولو كان لمثل الدرجة والوظيفة هو ذلك الذي يفوت على المنقول دوره في الترقية بالاقدمية ولكن هذه المادة لاتمنع النقل ولو فوت على المنقول ميزات أخرى كانت له في الجهة التي نقل منها ولعل الشارع رأى إن الاحتفال بمثل هذه المزايا قد يغل يد الإدارة في إجراء النقل الذي تتطلبه دواعي المصلحة العامة .- ليس يكفي للقول بوجود عيب انحراف الجهة الإدارية وإساءة استعمال سلطتها أو إحداهما إن قرار النقل صدر معاصرا لقرار الجزاء أو بعده ، فقد يكشف قرار الجزاء عن اعتبارات من المصلحة العامة تحتم إجراء النقل . وكما إن للجهة الإدارية الحرية في توزيع عمال المرافق العامة بحسب احتياجات هذه المرافق فيجب أن تكون لها هذه الحرية في ضوء صلاحية هؤلاء العمال واستعدادهم وكفايتهم في الجهة التي ينقلون منها والتي ينقلون اليها كما يتضح ذلك من شهادات رؤسائهم وتقاريرهم عنهم او المخالفات التي تقع منهم "[2]

---

[1] القضاء الاداري الطعن رقم 1457 لسنة 6 قضائية بتاريخ 1954/1/26 – مكتب فني 8 – رقم الجزء 2 – رقم الصفحة 512 – منشور شبكة قوانين الشرق ، 1435/11/13

[2] المحكمة الادارية العليا الطعن رقم 1573 لسنة 7 قضائية بتاريخ 1965/2/27 – مكتب فني 10 – رقم الجزء 2 – رقم الصفحة 728 – منشور شبكة قوانين الشرق، 1435/11/12

- ولم تتبين المحكمة في حكم أخر وجود عقوبة تأديبية مقنعة فقضت بان : "يعتبر النقل من الأمور التي تترخص فيها الإدارة بسلطتها التقديرية بلا معقب عليها طالما استهدفت وجه الصالح العام -مواكبة قرار النقل لجزاء تأديبي لا يتم بذاته عن انطواء القرار على عقوبة مقنعة بحسبان أن الواقعات المشكلة للذنب الإداري قد تستوي سندا صحيحا للنقل وباعثا مشروعا على إجرائه حرصا على حسن سير العمل وانتظامه – النقل إلى جهة تزخر بالعمالة الزائدة وإفصاحها عن عدم حاجتها إليه وعدم وجود درجات خالية للنقل إليها والادعاء دون دليل بأن المنقول تعدى بالضرب على زميل له وحاول إثارة العمال ونقله بعد أن زال عنه وصف عضوية اللجنة النقابية ينهض شاهد صدق على إساءة استعمال السلطة ويصم القرار بمخالفة القانون".1

- ويتضح لنا من خلال التطبيقات القضائية في دول المقارنة بان سلطة النقل المخولة للادارة لم تشرع من اجل مجازاة الموظفين والتلويح والتهديد فيه وإنما هو إجراء تترخص به الإدارة في حسن توزيع العمل بين موظفين المرافق العامة بحسب الحاجة وفقا لما تملية المصلحة العامة وسير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وقد تصدى قضاء دول المقارنة لعقوبة النقل كعقوبة مقنعة التي تقع على الموظفين اثر مخالفات مسلكية أو إدارية أو مالية وألغى العديد من تلك القرارات لمخالفاتها القانون وذلك لأن النقل لم يرد أصلا ضمن العقوبات التأديبية التي عددها القانون حصرا .

---

[1] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 606 لسنة 39 قضائية عليا بجلسة 23\4\1995 منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني ص 1623.

ثانياً: تأديب الموظفين:

لتتمكن الإدارة من أداء واجبها في الحفاظ على انضباط العمل الإداري، فقد كفل لها المشرع حق تأديب موظفيها بتوقيع عليهم ما يناسب مخالفاتهم من جزاءات تأديبية منصوص عليها وذلك لمنعهم من معاودة اقترافها، ودفعهم بالتالي إلى الحرص على عدم الإخلال بواجباتهم الوظيفية، وحتى يعتبر غيرهم من الموظفين[1].

إلا أن عيب الانحراف بسلطة التأديب يظهر بجلاء فيما يطلق عليه بالعقوبة المقنعة، وهي عقوبة مستترة خلف ستار تنظيم العمل في الإدارات والمصالح والمرافق العامة، وتتعلق مشكلة العقاب المقنع، بأخلاقيات الإدارة وسلوكها في مواجهة موظفيها، حيث تعمد الادارة في هذا الصدد الى توقيع عقوبات بالمعنى الصحيح للفظ على موظفيها عن طريق خفي غير قانوني، مستخدمة في تحقيق مآربها في بعض الحالات إجراءات غير منصوص عليها قانونا، وفي حالات أخرى إجراءات منصوص عليها ولكنها تستخدمها في غير الأغراض التي تقررت من أجلها، وللقضاء في هذا النوع من العقاب موقف محدد إذ يجب على الإدارة من جانب أولى الالتزام بتسبيب جميع قراراتها ذات الآثار العقابية الضارة الصادرة عنها، كما يجب على المُشرع من جانب ثانٍ تقنين كافة الإجراءات والتدابير التي تسعى الإدارة من خلالها لتوقيع العقوبات المقنعة، كما يجب على القضاء أخيراً بوصفة الحامي لحقوق الأفراد ألا ينفصل عن الواقع الفعلي عند تطبيقه للقانون على الوقائع المعروضة عليه، بحيث يتفحصها ويتلمس معالمها في ضوء الظروف الملابسة لها، والتي أدت إلى اتخاذها، بما لا يخل بمصلحة كل من الإدارة والعاملين بها.[2]

---

[1] الراشد، حسن، القضاء الإداري، دمشق، دار الثقافة، 1999م، ص 87.

[2] عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مصر، جامعة عين شمس، 1976م، ص 132- 133.

فالتأديب ضمانة فعالة لقيام الموظف بواجباته الوظيفية خير قيام، فكما أن الموظف النشيط يكافأ على نشاطه وعمله بالترفيع والترقية مثلاً، فإن الموظف السيئ يُعاقب على إساءته بالعقوبة الملائمة، ولكي تتخذ إجراءات التأديب ضد موظف لا بد أن ينسب إليه خطأ أو ذنب إداري اقترفه ويستوجب العقاب، فالقاعدة هنا أنه لا يتم إيقاع عقوبة تأديبية على الموظف إلا من هيئة مختصة بذلك وبعد استيفاء الضمانات والإجراءات المقررة من قبل المشرع.[1]

- فللإدارة صلاحية أو سلطة تأديب موظفيها إذا ما اقترف أحدهم عملاً مخالفاً للقانون أو خلافاً لمقتضيات الصالح العام، ولكن لسلامة التأديب فقد أحاطه المشرع بجملة من الضوابط والإجراءات، ولكن الإدارة قد لا تأخذ بهذه الإجراءات التي تمثل ضمانات حق الدفاع وتعمد إلى فرض عقوبة الأمر الذي يلحق بقرار إيقاعها عيب الانحراف بالسلطة، فعلى الإدارة أن تتوخى الأسس والإجراءات القانونية المنصوص عليها في ممارسة حقها في تأديب موظفيها من مختلف الدراجات إذا ما اقتضى الصالح العام ذلك، أما إذا حادت الإدارة عن جادة الصواب، وقامت بتأديب الموظفين من غير الطريق التأديبية المرسومة قانوناً، كان للقضاء النظر في القرارات التي تحمل في طياتها جزاءات تأديبية مقنعة.[2]

وفي السعودية فقد جاء في حكم لديوان المظالم:" مطالبة هيئة الرقابة والتحقيق معاقبة المدعى عليه بالفصل من الخدمة ، لخروجه على مقتضى الواجب الوظيفي بضرورة مراعاة آداب اللياقة في التصرفات مع الرؤساء ، وتخصيص وقت العمل لأداء الواجبات الوظيفية ،

---

[1] الطماوي، سليمان، القضاء الإداري: قضاء التأديب، القاهرة- مصر، دار الفكر العربي، 1979م، ص 76- 77.

[2] الزعبي، خالد سمارة، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مصدر سابق، ص 232.

إذ إن المدعى عليه غير منتظم في مواعيد الحضور والانصراف . إضافة إلى قيامه بكتابات ساخرة ضد رؤسائه مع إرسالها إلى عدة جهات ، على الرغم من إنذاره من قبل مرجعه عدة مرات –إنكار المدعى عليه للاتهام ، مع عدم تحديد نوعية تلك الكتابات من قبل ممثل الادعاء – ... يجب على الموظف مراعاة آداب اللياقة مع رؤسائه وزملائه ، ولما كان الثابت عدم مراعاة المدعى عليه لذلك الأمر ، فان المتعين مجازاته بعقوبة اللوم أخذا بالاعتبار طول خدمة الموظف وما أصابه من جراء التحقيق معه "[1]

وفي حكم آخر للديوان جاء فيه " مطالبة المدعين إلغاء قرار جهة الإدارة المتضمن توجيه لفت نظر لهم ، مع إبعاد احدهم عن العمل في إحدى اللجان – ... قيام المدعين بتطبيق احد الصكوك ، مع إعطائهم صاحب الصك قرارا بالسماح له بإكمال البناء على الرغم إن ذلك ليس من صلاحياتهم يعد خطأ يبرر تدخل جهة الإدارةلإصدار القرار الملائم ، وبالتالي يكون قرارها في هذه الحالة موافقا لأحكام النظام – مؤدى ذلك : رفض دعوى الإلغاء"[2]

وفي حكم آخر للديوان جاء فيه : " المدعي ... مشرف على مشروع لدى الجهة الإدارية يتظلم من قرار حسم يومين من صافي راتبه –سبب القرار مسؤوليته في حصر كميات مشروع التخلص من النفايات، ومسؤوليته في التأخر الحاصل في استلام خطاب الجهة الإدارية الموجه له دون الإجابة عليه– دليل إجراءات الإشراف على تنفيذ المشاريع لم ينص على أن من واجب المهندس المشرف مراجعة حصر كميات المشروع المنفذة أولا

---

[1] حكم لديوان المظالم القضية رقم 2/3645/ق لعام 1426 ، مجموعة الأحكام والمبادىء الإدارية لعام 1427 ، ص 716 ، منشور على الموقع الرسمي للبوابة الالكترونية لديوان المظالم 1435/12/12

[2] حكم لديوان المظالم القضية رقم 1/2922/ق لعام 1426 ، مجموعة الاحكام والمبادىء الادارية لعام 1427 ، ص 542 ، منشور على الموقع الرسمي للبوابة الالكترونية لديوان المظالم1435/12/12

بأول، بل أوجب حصر الكميات النهائية فقط، ما يجنبه المسؤولية، فلا صحة للسبب الأول -الثابت عدم استلام المدعي لخطاب الأمانة، وعندئذ لا مسؤولية عليه في تأخر الرد، وتنتفي صحة السبب الثاني من القرار – مستند القرار من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية التي جعلت لرئيس المصلحة المستقلة من الصلاحيات بالنسبة لموظفي المصلحة ما للوزير من صلاحيات بالنسبة لموظفي الوزارة، ... فلا يسوغ تقرير العقوبة النظامية استنادا إليها، إذ المستند من نظام تأديب الموظفين، ويبقى القرار معيبا بعيب مخالفة النظم واللوائح والخطأ في تطبيقها -المدعى عليها أقرت من خلال رأي الإدارة القانونية أن المدعي لم يقصر في أداء مهام وظيفته ولم يرتكب مخالفة إدارية تستوجب الجزاء الإداري، ويكون هذا الرأي ناسخا لرأي الإدارة السابق، لموافقة الأخير للنظام ومخالفة السابق- على فرض صحة ارتكاب المدعي للمخالفة المنسوبة إليه، فإن العقوبة الموقعة عليه لا تتناسب مع جسامة المخالفة المذكورة -أثره: إلغاء القرار".[1]

وفي حكم آخر للديوان ".. إن صدور قرار بلفت نظر المدعي لما نسب إليه من مخالفة يعني إن جهة الإنذار أرادت معاقبته تأديبيا بذلك ، كما إن إيداعه ملف خدمة الموظف يؤكد هذا القصد – لفت نظر المدعي لم يرد ضمن الجزاءات المقررة بنظام تأديب الموظفين ومن ثم يكون القرار مخالفا للنظام ويجب إلغاءه"[2].

---

[1]حكم لديوان المظالم للقضية رقم 1026\4\ق لعام 1427هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ، ص 1169.، منشور على الموقع الرسمي للبوابة الالكترونية لديوان المظالم1435/12/12

2نقلا عن الذنيبات ، مصدر سابق ، ص250حكم لديوان المظالم رقم 60/ت/1412/2/1412 مجموعة الاحكام والمبادئ الادارية ص 267

وفي الأردن، اعتبرت محكمة العدل العليا الملغاة إن عدم مراعاة الإدارة للضمانات التأديبية يشكل انحرافا بالإجراءات ومخالفة لقاعدة تخصيص الاهداف ففي حكم لها ذكرت: "...إذا اصدر المستدعى ضده الأول قراره الثالث المتضمن إيقاع عقوبة الإنذار بحق المستدعية قبل أن يتم استجوابها ودون أن يتم استجوابها أصلا ، فان قرارها يعتبر مخالفا لأحكام نص المادة (145/أ) من نظام الخدمة المدنية ويتعين إلغاؤه"[1]

وفي مصر، قضت المحكمة الإدارية العليا أنه: " ومن حيث أنه لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أنه يكون متضمنا عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة، وإلا لكان جزاء تأديبيا صريحا، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب العامل، ... إذ فضلا عن أنه صدر دون إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب، فإنه أوقع عقوبة لم ترد ضمن العقوبات التأديبية التي عددها القانون حصرا". [2]

يلاحظ من هذا الحكم أن المحكمة ألغت القرار التأديبي لعدم التزامه بالإجراءات والضمانات التأديبية وانطوائه على عقوبة تأديبية.

ثالثاً: الفصل بغير الطريق التأديبي:

قد تستخدم الادارة سلطة الإحالة إلى التقاعد سلاحاً في يدها تُشهره في وجه أي موظف لا يوافق هواها، أو تكون درجته مطلوبة لحساب شخص آخر، أو استخدامه كجزاء

1حكم لمحكمة العدل العليا رقم 149 لسنة 2008 ، منشور على شبكة قانوني الاردن 1436/1/12

[2]حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 509 لسنة 17، جلسة 29\5\1976م، ص 182 موسوعة المحاكمات التاديبية امام مجلس الدولة .(م.س) ص (124. 125) –مكتب فني رقم 21- صفحه رقم 182- بتاريخ 1976/5/29

تـأديبي مُقنـع توقعـه الإدارة علـى الموظـف، وفـي هـذه الحالـة تحيـد الإدارة عـن الهـدف المخصـص لسلطتها بشـأن الإحالـة إلـى التقاعد، ويكـون قـرار الإدارة مشـوباً بعيـب إسـاءة استعمال السلطة وحقيقاً بالإلغاء.[1]

إلا أن الأخطر من قرار الإحالة إلى التقاعد هو قرار الفصل، إذ تتربع هذه العقوبة على قمة سلم العقوبات التأديبية وتعتبر هي العقوبة الأقسى بين تلك العقوبات، حيث يترتب عليها فصـل الموظـف مـن وظيفتـه وإنهـاء الرابطـة التـي تربطـه بالجهـاز الإداري والحكومـة عموماً وحرمانه من كافة حقوقه، هذا ويُفصل الموظف في أي حالة من الحالات التالية:[2]

1. إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزلة من الوظيفة، ويوقع المجلس التأديبي عقوبة العزل إذا ما ارتكب الموظف جرماً تأديبياً على درجة بالغة من الخطورة، بحيث تكون عقوبة العزل هي العقوبة الملائمة للجرم الذي ارتكبه الموظف.
2. إذا عوقب الموظف بتنزيل درجته، ثم ارتكب مخالفة مسلكية أخرى، ووقعت عليه عقوبة تنزيل الدرجة مرة أخرى، فإن الموظف يعزل في هذه الحالة، ويصدر قرار العزل من المرجع المختص بتعيين مثيله بالدرجة والراتب.
3. إذا حكم عليـه مـن محكمـة مختصـة بجنايـة أو جنحـة مخلـة بالشـرف، كالرشـوة والاخـتلاس والسـرقة والتزويـر، وسـوء اسـتعمال الأمانـة والشـهادة الكاذبـة، وأي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة، أو حكم عليه بالحبس من محكمة مختصة لمدة لا تقل عن ستة أشهر لارتكابه أي جريمة من الجرائم، ويعتبر الموظف في

[1] العقيلي، اساءة استعمال السلطة، ص 169.

[2] المجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مصدر سابق، ص 361- 362.

أي حالة من الحالات المنصوص عليها في هذا البند معزولاً حكما من تاريخ اكتساب الحكم عليه الدرجة القطعية.

والعزل أو الفصل من العمل عبارة عن جزاء تأديبي يقع على الموظف جراء ارتكابه لمخالفة جسيمة ويترتب عليها إنهاء رابطة العمل بين الموظف العام والإدارة، وتعد هذه العقوبة أشد أنواع العقوبات التأديبية من حيث الجسامة باعتبار ما تؤول إليه من إنهاء الرابطة العقدية التي تربط بين الطرفين "الموظف العام والإدارة"، وهو الأمر الذي يحمل في طياته إمكانية تعرض العامل للبطالة، وهو جزاء لا يقف تأثيره على العامل وحسب، وإنما يمتد إلى أسرته أيضاً، وذلك عندما يُحرم العامل من مصدر رزقه ورزق أسرته تبعاً[1] .

وإذا كنا قد اوضحنا في مبحث سابق المقصود بالفصل بغير الطريق التأديبي كعقوبة مقنعة وصوره ومسوغاته فإننا نسلط الضوء في هذا المطلب على موقف القضاء الاداري في دول المقارنة منه بوصفه يمثل خروجا عن قاعدة تخصيص الاهداف .

أما بالنسبة لموقف القضاء الاداري الاردني من الفصل بغير الطريق التأديبي فقد صدر عن محكمة العدل العليا الملغاة عدة أحكام لم تقتنع في بعض منها بوجود عقوبة مقنعة فقضت في احد احكامها بانه : "...وحيث أعطى المشرع لمجلس الوزراء سلطة تقديرية في إحالة الموظف إلى الاستيداع إذا ماتوفرت شروطه وان هذه السلطة التقديرية لايحد منها إلا قيد حسن استعمالها وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو انتقامية وحيث إن الأصل في كل قرار إداري أن يصدر صحيحا مالم يرد دليل على خلاف ذلك . وحيث لم

---

[1] ابن لبدة، فيحان بن ناصر، الجزاء التأديبي في النظام السعودي: دراسة مقارنة بالقانون المصري، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العدالة الجنائية، 2013م، ص 38-39.

يقدم المستدعي إي بينة تنال من القرار المشكو منه فتكون أسباب الطعن غير قائمة على أساس والدعوى مستوجبة الرد "[1]

وفي حكم آخر جاء فيه " اصدر المجلس القضائي قراره بإحالة القاضي المستدعي على الاستيداع في ذات اليوم الذي صدر فيه تنسيب رئيس المجلس لاينفي بالضرورة قيام المستدعي ضده بدراسة ماسيبحثه من موضوعات في اجتماعه المزمع عقده دراسة وافيه ليخرج بالنتائج التي ترتاح لها ضمائر أعضاء المجلس خلو ملف القاضي من العقوبات لايمنع المجلس القضائي من ممارسة سلطته التقديرية في إحالة القاضي على الاستيداع حين يرى إن حسن سير مرفق العدالة يستلزم ذلك ... فان شرط التنسيب يطبق على الفقرة (ب) من ذات المادة الباحثة في الاستيداع لان المشرع لايتزيد ولا يلغوان لم يكرر شرط التنسيب في ذات المادة المجلس القضائي غير ملزم قانونا ببيان السبب أوالأسباب التي دعته لاتخاذ القرار الطعين بإحالة المستدعي على الاستيداع استقر الفقه والقضاء على ان القرار الإداري يصدر مصحوبا بقرينة الصحة والسلامة ويهدف مصدره منه إلى تحقيق الصالح العام مالم يثبت الطاعن انه صدر مخالفا لقاعدة تخصيص الأهداف وبناء على بواعث شخصية أو انتقامية"[2]

وضمن الاتجاه ذاته قضت بان " ... السبب الذي دعى المجلس القضائي لإحالة القاضي المستدعي على الاستيداع هو حصوله على مايزيد على مائتي يوم إجازة مرضية وعادية خلال السنة الأخيرة من عمله وكان يغادر خلال الإجازات المرضية خارج الأردن

---

[1] حكم لمحكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/359 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/12/28 منشور على شبكة قانوني الاردن 1436/1/12

[2] حكم لمحكمة العدل العليا الاردنية رقم 150 لسنة 2005 قضائية ، منشور على شبكة قوانين الشرق 1435/11/12

لتقديم امتحانات في الجامعة مما يلقي ظلالا من الشك على تلك الإجازات ، كما يؤدي حتما إلى تعطيل العمل ويؤثر سلبا على سير المرفق العام مما يتناقض مع الأصل في تقليد الوظائف العامة والتزاماتها ، مما يجعل من قرار المجلس القضائي متفقا والقانون لقيامه على سبب يبرر إصداره"[1]

- بينما اتجهت في احكام اخرى ان الغاء القرارات المطعون فيها لانطوائها على عقوبة مقنعة ومن احكامها في هذا الصدد حكمها الذي جاء فيه : " لم يقصد المشرع في نص المادة (160) من نظام الخدمة المدنية المتعلقة بالاستيداع ، منح مجلس الوزراء سلطة مطلقة بإحالة أي موظف على الاستيداع إذا أكمل مدة خمسة عشر عاما قابلة للتقاعد بمجرد ان ينسب الوزير المختص بذلك وان ماهدف إليه المشرع من حق الإحالة على الاستيداع أن تتوفر بعض الحالات التي تستدعي الاستيداع كالعجز عن القيام بأعباء الوظيفة لأسباب صحية أو عدم استمرار الموظف بالتمتع بالكفاءة المطلوبة لاستمرارية النهوض بمهام عمله أو بناء على طلبه ، وعليه فإذا كان قرار التنسيب بالإحالة على الاستيداع لم يكن مستندا لسبب يبرره ولم يهدف لتحقيق مصلحة عامة فيكون قرار مجلس الوزراء المبني على هذا التنسيب حقيقا بالإلغاء"[2]

وقضت في حكم اخر "...إن إصدار لجنة البلدية قراراً بعزل الموظف بعد إطلاعها على قرار لجنة التحقيق ودون أن تستدعي الموظف للمثول أمامها والاستماع لإفادته ودفاعه

---

[1] حكم لمحكمة العدل العليا الاردنية رقم 2000/267 فصل بتاريخ 2000/10/30 منشور على الصفحة (47) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2001 ، ومنشور على شبكة قانوني الاردن 1435/11/12

[2] حكم لمحكمة العدل العليا الاردنية رقم 1998/6 بتاريخ 1998/6/7 (هيئة عادية) ، منشور على الصفحة (98) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1998 ، ومنشور على شبكة قانوني الاردن1436/1/12

واستماع الشهود إن وجدوا فيكون قرارها مخالفاً للقانون، ومشوباً بعيب التعسف باستعمال السلطة".[1]

وقد تصدى القضاء الاداري المصري لقرارات الفصل بغير الطريق التأديبي بوصفها عقوبة من ضمن العقوبات المقنعة فقضت المحكمة الادارية العليا في احد احكامها " إن حق مجلس الوزراء في فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي هو حق أصيل يستند في أساسه إلى الأوامر العالية والقوانين المتتابعة التي تناولت النص عليه ، وقد رددته المادة 107 من القانون رقم 210 لسنة 1951 بشان نظام موظفي الدولة بالنص على إن من أسباب انتهاء خدمة الموظف العزل أو الإحالة إلى المعاش بقرار تأديبي وكذلك الفصل بمرسوم أو أمر جمهوري أو بقرار خاص من مجلس الوزراء . وثبوت هذا الحق لمجلس الوزراء معناه تفرد الحكومة ، وهي التي عينت الموظف ، بتقدير صلاحيته للنهوض بأعباء الوظيفة العامة والاستمرار في تولي عملها ، بيد إن هذا الحق لايكون مشروعا إلا إذا وقع الفصل بباعث من المصلحة العامة واستند إلى أسباب خاصة قائمة بذات الموظف ، لان الموظفين هم عمال المرافق العامة ولزم أن يكون للحكومة الحرية في اختيار من ترى منهم الصلاحية خصوصا لشغل مناصب السلك السياسي وفصل من تراه منهم أصبح غير صالح لذلك ، وهذا من الملائمات المتروكة لتقديرها بلا معقب عليها مادام قرارها قد خلا من عيب إساءة استعمال السلطة"[2]

وفي الاتجاه ذاته ذهبت محكمة القضاء الاداري الى انه : " إذا كان المدعي إزاءإصرار الحكومة على موقفها من أمر نقله نوعيا ينطوي على تنزيل في الوظيفة لم ير بدا

---

1 حكم محكمة العدل العليا رقم 93 لسنة 1984 قضائية رقم الصفحة 772 منشور شبكة قوانين الشرق.1435/11/12

[2] المحكمة الادارية العليا الطعن رقم 760لسنة 4 بتاريخ 1960/7/2 ، منشور على شبكة قوانين الشرق 1435/11/12

من طلب إحالته إلى المعاش فانه يكون قد صدر عن غير رغبة صادقة ورضاء صحيح فقد كان رضاؤه والحالة هذه معدوما ومن ثم يكون قرار إحالته إلى المعاش بمثابة فصل صدر على خلاف القانون "[1]

واكدت في حكم اخر اتجاهها هذا فقضت بان :" ..الموظف العام بوصفه مواطنا يسري عليه ما يسري على بقية المواطنين – الموظف بحكم شغله لإحدى الوظائف العامة ترد على حريته العامة بعض القيود ... للموظف العام حق اعتناق الرأي السياسي الذي يراه بشرط ألا يجوز في ممارسته لهذا الرأي الحدود الواردة بالقانون وان اعتناقه للأفكار الشيوعية بفرض اعتناقه لها له انعكاس على أعمال وظيفته فان قرار فصله بغير الطريق التأديبي يكون مخالفا للقانون – الحكم بالتعويض عن الإضرار المادية دون الإضرار الأدبية التي يكفي لجبرها وصم المحكمة للقرار بمخالفة القانون "[2]

أما ديوان المظالم السعودي فقضى بان "... المدعي يطعن في قرار إنهاء خدمته – الفصل من الخدمة يتم بأحد طريقتين، إما بطريق الفصل التأديبي وهو الذي يتم بسبب ارتكاب الموظف مخالفة ثابتة بحقه ثبوتا صحيحا، ثم إعطاءه كافة الضمانات التي تتمثل بإجراء تحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق أوجه دفاعه واثبات التهمة في حقه وتسبيب قرار فصله بعد ذلك، وأن يتم الفصل عن طريق حكم قضائي، أما الفصل بغير الطريق التأديبي فيكون لاعتبارات مستمدة من المصلحة العامة، سواء كان لمخالفة أو لغيرها، ولا يلزم ثبوت

[1] محكمة القضاء الاداري الطعن رقم 241 لسنة 3 قضائية بتاريخ 1951/4/10 –مكتب فني رقم 5 – رقم الجزء 1 –رقم الصفحة 842 ، منشور على شبكة قوانين الشرق 1435/11/12

[2] حكم للمحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 734 لسنة 23 قضائية بتاريخ 26\11\1983م، مكتب فني رقم 29، الجزء 1، ص 111، منشور بشبكة قوانين الشرق 1435/11/12

التهمة على الموظف أو وقوعها منه، بل يكفي حصول الشبهة والقرائن الدالة عليها، والقصد من القرار ليس محاسبة الموظف، بل التخلص منه للمصلحة العامة –الفصل بغير الطريق التأديبي لا يستلزم صدور حكم قضائي بإيقاعه، لكن يشترط أن يصدر بأمر ملكي أو أمر سام أو قرار مجلس الوزراء، وصدوره بغير ذلك صدور من غير مختص – المدعى عليها بنت قرارها على نظام مكافحة الرشوة ... التي جعلت الحكم بإدانة الموظف العام أو من في حكمه بالرشوة موجبا للعزل من الوظيفة، ثم استندت على حكم قضائي يثبت ذلك– الثابت أن الحكم على المدعي بجريمة الرشوة قد تم نقضه والعدول عنه بحكم قضائي لاحق أثبت عدم إدانته، فينهار ما بني على الحكم الأول، ومنه القرار محل الدعوى –مؤداه: إلغاء القرار، وإلغاء آثاره والتي عالجها قرار مجلس الخدمة المدنية".[1]

ومما سبق يتبين ان قضاء دول المقارنة قد تصدى الى الكثير من قرارات واجراءات الادارة في فرضها للعقوبات التأديبية المقنعة على موظفيها ، وابطل تلك القرارات المخالفة للقانون التأديبي في كثير من احكامه ، ولا شك ان رقابة القضاء الاداري تمثل ضمانه مهمة من ضمانات الموظفين تجاه استفحال ظاهرة العقوبات التأديبية المقنعة .

---

[1] حكم ديوان المظالم في القضية رقم 4591\1\ق لعام 1425 هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية 1428، ص 691، منشور على البوابة الالكترونية لديوان المظالم 0

الخاتمة:

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على ماهية العقوبات التأديبية المقنعة وأنواعها وصلتها بمبدأ المشروعية من ناحية، ومن ثم التعرف على واقع رقابة القضاء الإداري على العقوبات التأديبية المقنعة من ناحية أخرى، كدراسة مقارنة بين ثلاثة دول هي: المملكة العربية السعودية، والمملكة الأردنية الهاشمية، وجمهورية مصر العربية، بغية التعرف على مدى وجود اختلاف بين هذه الدول فيما يتعلق برقابة القضاء الإداري لتلك العقوبات التأديبية المقنعة، وبعد أن بينت الدراسة ماهية مبدأ المشروعية عموماً، وماهية مبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية، انتقلت الدراسة إلى التعريف بالعقوبات التأديبية ومنها العقوبات التأديبية المقنعة وبيان أبرز صورها: النقل، الانتداب، والفصل بغير الطريق التأديبي، هذا وقد كشفت الدراسة عن مدى وعي التشريعات الناظمة في دول الدراسة، فيما يتعلق بالموظفين العموميين للجزاءات التأديبية، وتحديد صورها، في حين اختص الفصل الثاني من الدراسة ببحث موضوع رقابة القضاء الاداري للانحراف بالسلطة، متمثلاً بصورتيه الرئيسيتين: مخالفة الإدارة للمصلحة العامة كليا، ومجانبة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف، وبيان واقع رقابة القضاء الإداري في دول المقارنة لصور تلك المخالفات، إلى أن توصلت الدراسة إلى الإجابة عن تساؤلاتها الرئيسية، والتي تعد نتائج الدراسة وهي كما يلي:

1. أن أبرز الأسباب التي تدفع الإدارة إلى إصدار قرارات تحتوي على عقوبات تأديبية مقنعة، هي محاولة تلك الإدارة الابتعاد عن مجموعة الإجراءات الصارمة التي فرضها عليها التشريع لتوقيع عقوبات تأديبية على موظفيها، لذا تلجأ بعض الإدارات إلى توقيع عقوبات تأديبية مقنعة لسهولة توقيعها من ناحية، ولتستر تلك القرارات خلف نص القانون، مع مخالفتها لروح القانون من ناحية أخرى.

2. أن الأطر التشريعية التي توضح العلاقة بين الإدارة وموظفيها في دول مجتمع الدراسة (السعودية، الأردن، مصر) تحدد بدقة نوع العقوبات التأديبية بصراحة، وتوضح آليات وإجراءات توقيعها على الموظفين، كما أن جميع القوانين الناظمة للعمل الوظيفي العام في دول الدراسة تمنع على الإدارات إيقاع عقوبات تأديبية مقنعة على الموظفين.

3. تبين من الدراسة بان اغلب العقوبات التأديبية المقنعة وأكثرها انتشارا في المملكة العربية السعودية تكون في مجال النقل كعقوبة تأديبية مقنعة ، وذلك راجع للسلطة التقديرية واتساعها لرجل الادارة وسهولة اجراءات ايقاعها بدلا من الاصطدام بجدار من إجراءات العقوبات التأديبية وضمانات الموظف فيها.

4. تبين من الدراسة بان اغلب العقوبات التأديبية المقنعة وأكثرها انتشارا في المملكة الاردنية الهاشمية تكون في مجال الإحالة الى الاستيداع كعقوبة تأديبية مقنعة ، وذلك راجع للسلطة التقديرية واتساعها لرجل الادارة وسهولة اجراءات ايقاعها بدلا من الاصطدام بجدار من إجراءات العقوبات التأديبية وضمانات الموظف فيها.

5. لم يُغفل القضاء الإداري في دول الدراسة خطورة إيقاع عقوبات تأديبية مقنعة على الموظفين، وقد تبين أن هناك رقابة للقضاء الإداري في كل من السعودية والأردن ومصر على إدارات المرافق العامة فيها، بمعنى أن القضاء الإداري في تلك الدول لم يتنصل من التزاماته في مراقبة الإدارات على قراراتها في إيقاع عقوبات تأديبية مقنعة على موظفيها، إذ كشفت الدراسة أن:

- وجود رقابة للقضاء الإداري في كل من السعودية والأردن ومصر، على قرارات الإدارة المتعلقة بخروج الإدارة عن المصلحة العامة في مجال العقوبات التأديبية المقنعة.
- وجود رقابة للقضاء الإداري في كل من السعودية والأردن ومصر، على قرارات الإدارة المتعلقة بإنزال عقوبات تأديبية مقنعة بهدف الانتقام والأحقاد الشخصية.
- وجود رقابة للقضاء الإداري في كل من السعودية والأردن ومصر، على قرارات الإدارة المتعلقة بإنزال عقوبات تأديبية مقنعة بهدف تحقيق مصالح شخصية.
- وجود رقابة للقضاء الإداري في كل من السعودية والأردن ومصر، على قرارات الإدارة المتعلقة بإيقاع عقوبة النقل -المكاني والنوعي- على الموظفين كعقوبة تأديبية مقنعة.
- وجود رقابة للقضاء الإداري في كل من السعودية والأردن ومصر، على قرارات الإدارة المتعلقة بإنزال عقوبات تأديبية مقنعة.
- وجود رقابة للقضاء الإداري في كل من السعودية والأردن ومصر، على قرارات الإدارة المتعلقة بإنزال عقوبة الفصل بغير الطريق التأديبي كعقوبات تأديبية مقنعة على موظفي المرافق العامة.

التوصيات:

بناءً على ما توصلت إلية الدراسة من نتائج، فإن هذه الدراسة توصي بما يلي:

1- نوصي المشرع في دول المقارنة بتسبيب جميع القرارات الادارية التي تمس المركز القانوني للموظف لاسيما قرارات النقل ولا يكتفي تسبيبها بعبارات دواعي المصلحة العامة وانما يمتد الى ماهي المصلحة من وراء النقل.

2- نوصي السلطات التشريعية في دول الدراسة العمل على إيجاد نصوص قانونية أكثر دقة وتفصيلاً بحيث تعرف بالمقصود بالعقوبات التأديبية، وتحدد مفهوم العقوبات التأديبية المقنعة وان تورد نصا صريحا يمنع الإدارة من انزالها.

3- كما نوصي ان يتشدد القضاء الإداري في دول المقارنة في تسليط رقابته على قرارات الإدارات فيما يتعلق بعيب الانحراف بالسلطة بصورتيه : مجانبة المصلحة العامة، ومجانبة قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك لخطورة هذين العيبين ليس فقط على الموظفين العموميين، وإنما على المجتمع ككل، خصوصاً أن هذين العيبين يمتازين بصعوبة الإثبات من ناحية، ولموافقتهما نص القانون ومخالفتهما لروحة.

4- نوصي أن يعمل المشرع ما أمكن على حصر المخالفات التأديبية وان يضع لكل مخالفة عقوبة تأديبية ضمن حدين أدنى واعلى ، لما يؤدي ذلك من تقليص ظاهرة الغلو في العقوبات التأديبية .

5- نوصي جهات القضاء الاداري في كل من السعودية والأردن ومصر، العمل على إيجاد قواعد بيانات تكون بمثابة مدونات للأحكام القضائية تنشر على الموقع الرسمي لتلك المحاكم كل سنة بوقتها، لكي يستهدي بها القاضي الاداري

عند فصله في دعاوي الإلغاء المرفوعة أمامه ولكي تسترشد بها الادارات العامة عند اتخاذها للإجراءات التأديبية أو عند إصدارها قرارات تمس المراكز القانونية لموظفيها هذا من جهة و لإتاحة الفرصة للباحثين والطلاب على إجراء دراسات وأبحاث تواكب المستجدات، وتكون بمثابة أداة تقييمية لأعمال القضاء الاداري، ومساعدة الباحثين وتسهيل مهمتهم بالحصول على القضايا الغير منشوره من جهة أخرى .

قائمة المصادر والمراجع:

1. أبو العثم ، فهد عبدالكريم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، عمان – الأردن ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005م.
2. بسيوني ، عبدالغني ، الإداري ، مركز الكتب الثقافية، بيروت، 1987.
3. البنا، محمود عاطف، شرح القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة،1988.
4. البنداري، عبدالوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة،القاهرة– مصر،دار الفكر العربي، 1980.
5. جمال الدين،سامي، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة: مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري ،الإسكندرية – مصر،دار الجامعة الجديدة للنشر، 1990.
6. الجميلي، محمد عبد الواحد ، من السرية إلى الشفافية لإدارية ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1993.
7. حافظ، احمد، القانون الاداري دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة ، دار الفكر العربي، 1983.
8. حافظ، محمود محمد ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
9. الحراري، محمد عبدالله ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون،ا لطبعة الثانية ، سنة 2003.
10. حسان، إبراهيم ، القضاء الإداري: دراسة مقارنة ،بغداد– العراق، مؤسسة يافع للنشر، 1980م.
11. الحلو،ماجد راغب،القضاء الإداري :مبدأ المشروعية ... الطعن في الأحكام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندريه ، 1985

12.حمدان، زايد حمد ، في القضاء الإداري ،مصر، مكتبة الظلال، 1973.

13.خضر، طارق فتح الله، القضاء الإداري: مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري دعوى الإلغاء،مصر، بلا ، 2002.

14.خليفة ، عبدالعزيز عبدالمنعم ،الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، الإسكندرية- مصر، دار الفكر الجامعي، 1993.

15.خليفة ،عبدالعزيز عبدالمنعم ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مصر،المركز القومي للإصدارات القانونية، 2010م.

16.خليفة ،عبدالعزيز عبدالمنعم ،الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ،الإسكندرية - مصر، منشأة المعارف، 2008م.

17.الدبس، عصام ،القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة: دراسة مقارنة ، عمان - الأردن ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.

18.الراشد، حسن، القضاء الإداري، دمشق، دار الثقافة، 1999م 0

19.رجب، محمود أحمد ، القضاء الإداري . مبدأ الشرعية - تنظيم واختصاص القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، د ط ، 2005 م.

20.السالم، عبد المحسن ، العقوبات المقنعة بين المشروعية و تعسف الادارة "دراسة مقارنة" ط1، مطبعة واوفسيت ، بغداد ، 1986.

21.شفيق ، علي ،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية مقارنة ، السعودية ، مركز الإدارة العامة: مركز البحوث، 2002م.

22.الشيخلي ، عبدالقادر عبدالحافظ ،القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، عمان- الأردن، دار الفرقان، 1983م.

23. الطباخ ، شريف ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها ، المنصورة – مصر، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2008م.

24. طلبه، عبدالله، القانون الإداري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مصر، دارالفكر، 1993.

25. الطماوي ، سليمان ، القضاء الإداري: قضاء التأديب ، القاهرة – مصر، دار الفكر العربي، 1979م.

26. الطماوي ،سليمان محمد ، القضاء الإداري : الكتاب الثالث قضاء التأديب دراسة مقارنة ، القاهرة – مصر، دار الفكر العربي، 1995م.

27. الطماوي، سليمان ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط4 ، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1976.

28. الطماوي، سليمان ، نظرية التعسف في استعمال السلطة " الانحراف بالسلطة ، دراسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس ، مصر ، ط 3 ، 1978 .

29. عبد الهادي، حمدي أمين ، إدارة شؤون موظفي الدولة ، ط1 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1976 .

30. العتوم ، منصور إبراهيم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام : دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر وفرنسا ، عمان – الأردن ، مطبعة الشرق ومكتبتها ، 1984م.

31. العجارمة ، نوفان العقيل ، سلطة تأديب الموظف العام : دراسة مقارنة ، عمان – الأردن ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007م

32. عفيفي ، مصطفى ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مصر، جامعة عين شمس، 1976م.

33. العقيلي ،إبراهيم سالم ، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية : دراسة مقارنة ، عمان – الأردن ، دار قنديل للنشر والتوزيع، 2008م.

34. العنزي ، سعد نواف ، الضمانات الإجرائية في التأديب : دراسة مقارنة ، الإسكندرية – مصر ، دار المطبوعات الجامعية، 2007م.

35. الغويري ، عوده أحمد ، قضاء الإلغاء ، القاهرة – مصر، جامعة القاهرة، 1988م.

36. فراج،أماني زين بدر ، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية : دراسة مقارنة ، المنصورة ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2010.

37. فهمي ، عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء : دراسة مقارنة ، القاهرة – مصر، عالم الكتب، 1980.

38. كنعان ، نواف ، القضاء الاداري الاردني، الطبعة الرابعة ، الآفاق المشرقة، عمان ،الاردن ، 2012 0

39. كنعان ، نواف ، الوجيز في القانون الاداري الاردني ، الكتاب الثاني ، الطبعة الرابعة ، الآفاق المشرقة، عمان ،الاردن ، 2012 0

40. محارب ، علي جمعه ، التأديب الاداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2004 0

41. مصطفى ، عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها : دراسة مقارنة ، القاهرة – مصر، أكاديميو الشرطة، 1976م.

42.نايف ، سالم ، القضاء الإداري : إساءة استعمال السلطة ، دمشق ، دار العارف للنشر ، 1984.

43.ندا، محمد محمود ، انقضاء الدعوى التأديبية : دراسة مقارنة ، القاهرة – مصر، دار الفكر العربي، 1981م.

الرسائل العملية

1. بطارسة، سليمان سليم، عيب انحراف السلطة: المصطلح، طبيعة العيب وطريقة إثباته، مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون، المجلد 30، العدد 2، 2003م.

2. بن لبدة ، فيحان بن ناصر ، الجزاء التأديبي في أحكام عقدالعمل في النظام السعودي : دراسة مقارنة بالقانون المصري ، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، كلية الدراسات العليا ،قسم العدالة الجنائية ، 2013م.

3. خالد لفته شاكر الزبيدي ، تخصيص الاهداف في العمل الاداري ، بحث منشور في مجلة القانون تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية ، عدد 32 سنة 2003

4. الذنيبات ، محمد بن جمال بن مطلق ، ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية ، المجلة القضائية ، العدد 2 ، 1432هـ.

5. الشمري ، فاضل حمود ، قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل العليا : دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة اليرموك ، كلية القانون ،قسم القانون العام، 2012م.

6. الطهراوي ، هاني بن علي ، القضاء الإداري السعودي : دراسة مقارنة ، الرياض ، المعهد العالي للقضاء ، 2012م.

7. العجمي ، مشعل محمد ، الضمانات التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط ، كلية الحقوق ،قسم القانون العام، 2011.

8. العنزي ، عبدالعزيز سعد مانع ،النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام: دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط ،كلية الحقوق ، قسم القانون العام، 2012م.

9. عياش، أمجد جهاد نافع ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام : دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا، 2007.

10. مخلوفي ، مليكة ، رقابة القضاء الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي ، رسالة ماجستير ،جامعة مولود معمري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012.

11. المعهد القضائي الأردني ، عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري ، عمان – الأردن ، وزارة العدل، 1998.

12. هنية ، أحميد ، عيوب القرار الإداري: حالات تجاوز السلطة،الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، العدد 5، 2001منشور على الموقع http://univ-biskra.dz/fac/droit/images/revues/mntda/r5/mk5a4.pdf

القوانين

1. قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم 47 لعام 1978 في جمهورية مصر العربية.

2. قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 في المملكة الأردنية الهاشمية

3. قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

4. نظام الخدمة المدنية السعودي رقم 49 لسنة 1397هـ.

5. نظام تأديب الموظفين رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1 هـ 0

6. نظام القضاء الاداري الأردني المعدل رقم 27 لسنة 2014

7. نظام ديوان المظالم السعودي رقم م/78 لسنة 1428

المواقع الالكترونية

- البوابة الالكترونية لديوان المظالم السعودي مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427-1428
- شبكة قوانين الشرق - منظومة الأحكام العربية
- شبكة قسطاس